

## CAPITOLO 5

### SINTESI DEL RAPPORTO SULLA COMPETITIVITÀ DELLE AREE URBANE 2008\*

a cura di Sinloc con Fondazione ISMU, SiTi e Prometeia

Nel nuovo periodo di programmazione 2007-2013, lo sviluppo urbano sostenibile rappresenta un obiettivo prioritario della Comunità Europea, visto come passo necessario al fine di perseguire i macro obiettivi comunitari della coesione e della competitività. In questa direzione, dall'azione congiunta della Commissione Europea, della Banca Europea per gli Investimenti (BEI) e della Banca di Sviluppo del Consiglio d'Europa si è sviluppato il progetto JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas). JESSICA nasce con l'obiettivo di favorire lo sviluppo sostenibile delle aree urbane, creando un sistema di Fondi di Sviluppo Urbano (UDF - Urban Development Fund) capace di veicolare su progetti di rigenerazione urbana molteplici risorse finanziarie - attraverso le dotazioni dei Programmi Operativi ed altre risorse sia pubbliche che private - in un'ottica di Partenariato Pubblico Privato.

Il progetto JESSICA, in quanto fondato sull'idea di investimento rotativo e non a fondo perduto, rende indispensabile costruire adeguati supporti informativi e servizi che permettano una migliore valutazione degli investimenti e la riduzione delle asimmetrie informative che ne rendono problematica la valutazione e gestione dei rischi, con le inevitabili conseguenze sulla sostenibilità finanziaria di medio lungo termine.

Sinloc, in stretto coordinamento con BEI e Cassa Depositi e Prestiti (CDP) ha sviluppato un progetto per realizzare un *Rapporto* periodico sulla competitività e sostenibilità delle aree urbane italiane. Nella definizione del progetto e per la sua realizzazione Sinloc ha coinvolto degli operatori specializzati portatori di specifiche e complementari competenze ed esperienze: Fondazione ISMU, SiTi e Prometeia s.p.a..

---

\* La presente monografia è stata redatta oltre agli Istituti citati con la collaborazione di ACRI, BEI e Cassa Depositi e Prestiti.

Il progetto ha ottenuto nel 2008 il supporto dell'ACRI che ha raccomandato la formazione di un gruppo di Fondazioni che sostenessero economicamente lo sviluppo del *Rapporto*, contribuendo anche a segnalare ai redattori del *Rapporto* le priorità e le aspettative delle Fondazioni. Ad autunno 2008 è stato formalizzato il sostegno al progetto da parte di 12 Fondazioni che, nella primavera 2008, hanno anche espresso un comitato di indirizzo di cinque membri che ha operativamente interagito con i redattori del *Rapporto*. Questo documento costituisce una Sintesi di tale *Rapporto*.

Senza nulla togliere alla sua finalità iniziale di supporto informativo e cognitivo per la creazione in Italia di Fondi di Sviluppo Urbano nell'ambito del programma JESSICA, il *Rapporto* è stato anche pensato come strumento operativo a sostegno delle attività proprie delle Fondazioni, in particolare dell'attività di pianificazione e di definizione delle priorità per gli interventi nei territori di competenza. La sistematica e ampia base di informazioni, indicatori e analisi presenti nel *Rapporto* intende fornire un sostegno concreto ed operativo per le Fondazioni che sempre più sono protagoniste di progetti di sostegno alla competitività e di riqualificazione del territorio. È opportuno rilevare che, per quanto le società che contribuiscono al *Rapporto* vantino una consolidata reputazione di qualità sotto il profilo della ricerca nei propri settori di specializzazione, il *Rapporto* non è, e non intende essere, un progetto di ricerca scientifica. Il suo obiettivo, infatti, non è quello di nuovi strumenti di ricerca e analisi bensì quello di organizzare e integrare informazioni, metodi e conoscenze fornendo supporti operativi a BEI e Fondazioni per i loro progetti di sostegno alla sviluppo urbano e alla competitività dei territori.

Il progetto *Rapporto sulla Competitività Urbana* è peraltro inteso come un percorso, di cui la prima edizione del *Rapporto* è solo il primo significativo passo; infatti, fin dall'impostazione del progetto si è condiviso con BEI e Fondazioni sostenitrici l'obiettivo di arrivare in tre anni, quindi alla terza edizione del *Rapporto*, ad un effettivo consolidamento delle metodologie, strumenti e perimetri di analisi del *Rapporto*. In questa logica la prima edizione del *Rapporto* ha quindi limitato la perimetrazione dei territori esaminati alle province italiane, che ovviamente sono solo in alcuni casi una buona approssimazione delle aree urbane in esse comprese. Si è infatti ritenuto prioritario concentrare, in questa prima fase, le energie sulla selezione delle variabili rilevanti, sulla definizione degli indicatori

elementari e di sintesi, oltre che sulle metodologie di analisi. Già dalla prossima edizione del *Rapporto*, l'analisi verrà anche focalizzata sulle aree urbane collegate ai capoluoghi di provincia, nonché sulle altre aree non capoluogo, ma sede di fondazioni. Inoltre a partire dalla prossima edizione sarà valutata l'opportunità di integrare la batteria di indicatori elementari attualmente utilizzati, per ottimizzare la capacità informativa degli indicatori di sintesi della competitività urbana.

Questo documento costituisce una Sintesi del *Rapporto sulla Competitività Urbana*. In particolare, si è scelto di riprodurre il capitolo 1, il capitolo 2 ed il capitolo 5 (di seguito trasformato in capitolo 3) del Rapporto.

## 5.1. La competitività ed il rischio delle aree urbane

### 5.1.1 Introduzione

Le aree urbane, così come le aziende, si trovano ad affrontare oggi un contesto operativo in cui diversi fattori - globalizzazione, innovazione tecnologica, cambiamenti climatici, fenomeni socio demografici, etc. - determinano forti e continui mutamenti. La globalizzazione, in particolare, indotta da una sempre maggiore facilità negli spostamenti sia logistici che della conoscenza, ha ampliato il perimetro competitivo delle aree urbane rendendo necessarie nuove strategie per la valorizzazione e la crescita delle medesime. In un mercato globale, infatti, in cui le distanze sono in continua riduzione, la localizzazione fisica di persone e aziende rappresenta sempre meno un vincolo; al contrario, le une e le altre si trovano sempre più nella posizione di poter decidere dove collocarsi, ciò non impedendo la loro veloce e continua interazione con il resto dell'ambiente economico e sociale circostante.

Le aree urbane si trovano dunque a competere, rispetto al passato, secondo criteri e parametri in parte differenti e rinnovati, con un peso crescente di aspetti di natura immateriale rispetto a quelli di tipo materiale. Questa evoluzione del contesto di riferimento presenta minacce, ma anche opportunità, per le aree urbane più dinamiche che riescono, da una parte, a cogliere in maniera efficace le prospettive che i mutamenti aprono e, dall'altra, a rispondere alle esigenze che cittadini e imprese manifestano. Ovviamente, gli sta-

keholder e le istituzioni locali riescono a gestire solo parte delle leve competitive dell'area urbana, rimanendo comunque sotto l'influenza delle politiche nazionali e delle condizioni socio economiche generali. Ciò nonostante, in questo nuovo ambiente operativo ed alla luce del processo di decentramento politico in atto, è utile e necessario per gli operatori pubblici ed istituzionali del territorio chiedersi cosa sia effettivamente la competitività urbana, quali siano le vulnerabilità attuali del territorio e quali invece le possibili criticità future, al fine di pianificare ed orientare in maniera quanto più consapevole ed efficace gli investimenti per lo sviluppo.

Il *Rapporto* vuole dunque essere per le Fondazioni, ed eventualmente per altri stakeholder ed operatori del territorio, un efficace ed organico supporto informativo per elaborare una lettura della situazione presente e dell'evoluzione della competitività del territorio, ricavandone utili indicazioni per le proprie scelte d'investimento e di supporto allo sviluppo. Allo stesso tempo, l'obiettivo è quello di facilitare la nascita e la crescita di iniziative di rigenerazione urbana dando agli investitori, quali i Fondi di Sviluppo Urbano nell'ambito del sistema JESSICA, supporti per le proprie decisioni di indirizzo e d'investimento.

### *5.1.2 La competitività urbana*

Il concetto di competitività territoriale riguarda la capacità di un'area nel porsi in una condizione di vantaggio rispetto ad altre, con riferimento ad una molteplicità di aspetti della realtà economica e della vita sociale. I contesti maggiormente competitivi sono quelli che, nell'ambito di una valutazione comparativa, si collocano in una posizione di vantaggio relativo; quelli meno competitivi evidenziano invece condizioni di vulnerabilità che ne condizionano negativamente il posizionamento e le prospettive di crescita.

Nello sviluppo del *Rapporto* la competitività territoriale è intesa, in particolare, come la capacità di attrarre e mettere a sistema conoscenze, risorse umane, idee, investimenti ed imprese a fronte di una offerta qualitativa di spazi, logistica, servizi alla persona, servizi all'impresa, cultura e sicurezza. Un'area urbana è dunque competitiva se riesce a innestare un circolo virtuoso di idee e capitali con il fine ultimo di creare e mantenere un benessere economico e sociale per i suoi abitanti.

La definizione data alla competitività evidenzia il tema dell'attrattività urbana: un'area è competitiva, analogamente a quanto avviene nel settore imprenditoriale, se riesce a produrre e commercializzare beni e servizi, oppure attrarre investimenti, che sono per le imprese, le istituzioni ed i consumatori comparativamente migliori rispetto a quelli prodotti da altre aree.

Allo stesso tempo, emerge con chiarezza come la competitività sia un concetto multidimensionale. Essa è frutto, infatti, della relazione di più dimensioni del territorio ovvero del proprio capitale territoriale definibile come complesso degli elementi (materiali e immateriali) a disposizione del territorio, i quali possono costituire punti di forza o veri e propri vincoli a seconda degli aspetti presi in considerazione. La competitività chiama dunque in causa tutte le dimensioni che formano la ricchezza del territorio - ambiente, economia, popolazione, infrastrutture, etc. Tali dimensioni sono tra loro necessariamente legate nel determinare lo sviluppo sostenibile di un territorio nel lungo termine. Infatti, se il concetto di competitività è in primo luogo legato ad un concetto di concorrenza in un mercato di localizzazioni alternative, e dunque di vivacità socio economica, la permanenza ed il consolidamento di quest'ultima nel tempo non può non essere determinato anche dalla sostenibilità ambientale, sociale, etc. La valutazione della competitività, dunque, richiede di porre attenzione a tutte le varie dimensioni dell'area urbana.

Amministratori e stakeholder del territorio, nonché operatori e/o investitori istituzionali, sono quotidianamente impegnati nella definizione e implementazione di decisioni volte, in ultima analisi, al miglioramento della competitività urbana. Questo risultato finale, come detto, è determinato dall'interazione di diverse dimensioni che sono, dunque, le leve su cui agire per favorire e consolidare la posizione competitiva dell'area rispetto ad altre aree.

Al fine di indirizzare le proprie scelte, gli operatori hanno bisogno di dotarsi di strumenti efficaci nell'offrire un quadro realistico della condizione del proprio territorio in termini di punti di forza e di punti di debolezza: il fine è di poter definire al meglio le strategie per sfruttare le opportunità e minimizzare le minacce del mercato.

Riprendendo una pratica nota nel campo aziendale, anche nel campo della pianificazione territoriale è diventato un utile strumento il confronto tra aree urbane attraverso una serie di indicatori capaci di sintetizzarne la posizione competitiva e la robustezza relativa. Nel corso del *Rapporto*, la valutazione della competitività dell'area

urbana si sviluppa dunque attraverso una mappatura delle singole aree, attraverso l'analisi della loro forza/debolezza con riferimento alle varie dimensioni territoriali, a loro volta esaminate attraverso i valori passati maturati da una serie di indicatori. Con la valutazione della competitività viene fotografata qual è la situazione dell'area oggi, vengono individuati i settori più deboli e quelli che, in un'ottica comparativa, possono essere considerati i più forti. Il risultato offre un supporto informativo per rendere le scelte di investimento sul territorio più consapevoli. È chiaro, tuttavia, come gli elementi che il *Rapporto* riesce a far emergere debbano essere considerati come preliminari ossia primi campanelli d'allarme sulle possibili vulnerabilità dell'area. Il *Rapporto* è dunque un possibile punto di partenza per la definizione di strategie del territorio, per le quali sono comunque necessari specifici approfondimenti informativi ed interpretativi.

L'individuazione delle aree territoriali caratterizzate da maggiore debolezza rispetto ad una specifica dimensione, ad esempio ambientale, evidenzia un potenziale gap di competitività ovvero, in altri termini, una opportunità di miglioramento e sviluppo. Per gli operatori del territorio, individuato un settore su cui intervenire diventa importante gettare luce su due aspetti in particolare:

- Le ragioni della performance negativa del proprio territorio e, dunque, gli specifici aspetti della realtà su cui intervenire.
- Le strategie adottate dalle aree leader per raggiungere la propria posizione. Il raggiungimento di un determinato risultato è infatti possibile, prima ancora di formulare strategie innovative, osservando le best practice di mercato e valutando la loro compatibilità rispetto ai contesti territoriali in oggetto.

La definizione degli interventi da attuare sul territorio richiede dunque un approfondimento rispetto ai risultati analitici forniti dal *Rapporto* che si propone, invece, come primo supporto per una lettura strategica del territorio che va al di là di una semplice classificazione e ranking fra le aree urbane prese in esame.

### 5.1.3 *Rischio sistematico dell'area urbana*

La competitività urbana è analizzata in base ad una piattaforma integrata di dati statistici che riguardano la struttura e l'evoluzione passata del territorio. Essa, dunque, fotografa qual è stata l'evo-

luzione nel tempo delle variabili in gioco, per arrivare alla situazione attuale della competitività. Al fine di rendere possibile una più efficace definizione di strategie competitive volte a favorire un'evoluzione sostenibile e positiva nel tempo dell'area urbana, il set informativo relativo alle serie storiche dei dati deve essere completato da una visione anche di tipo prospettico.

La competitività urbana è infatti un concetto dinamico e muta in relazione al contesto in cui si inserisce. Il mercato esterno e le altre realtà territoriali evolvono in maniera continuativa, modificando e influenzando i parametri della competitività relativa. D'altra parte i progetti di sviluppo e di rigenerazione urbana che ambiscono ad influenzare positivamente la competitività futura di un'area non possono che essere progetti strutturati su un orizzonte temporale di lungo periodo, bisognosi quindi di punti di riferimento e di basi informative in grado di sostenere adeguatamente le ipotesi definite in fase di progettazione.

Per queste motivazioni l'analisi della competitività urbana, rappresentativa della condizione attuale delle aree territoriali, è completata nel *Rapporto* dall'analisi del rischio (o vulnerabilità territoriale), inteso come possibilità di una evoluzione negativa nel futuro.

Con il concetto di rischio l'attenzione si sposta dunque ad una visione prospettica e, in particolare, con riferimento ai parametri adottati in questo *Rapporto*, su un orizzonte temporale di venti anni (2030). L'obiettivo dell'analisi del rischio è quello di stimare l'evoluzione nel medio - lungo termine della competitività urbana ossia di evidenziare quale potrebbe essere la sua situazione a fronte di sfide connesse all'ambiente interno ed esterno. L'analisi del rischio rappresenta dunque un elemento informativo fondamentale per supportare progetti di rigenerazione e di sviluppo territoriali, delineando le minacce future che però, se opportunamente individuate, monitorate e gestite, possono invece tramutarsi in opportunità di crescita.

Gli operatori e investitori dovrebbero identificare, valutare e gestire due tipologie di rischio:

- Il rischio sistematico, collegato alla capacità competitiva complessiva di un territorio.
- Il rischio specifico, associato al singolo progetto di sviluppo del territorio.

L'attenzione del *Rapporto*, anche per le sue finalità di benchmarking su tutto il territorio nazionale, è focalizzata sul rischio sistemi-

co. La sua importanza è evidente tenendo conto che qualsiasi progetto di rigenerazione e sviluppo del territorio, pur coerente e sostenibile nei suoi equilibri interni, è destinato a fallire di fronte ad un'evoluzione non coerente con il contesto territoriale in cui si colloca. Per fare un esempio, basti immaginare l'inevitabile fallimento di un progetto di rigenerazione urbana, di per sé efficiente, ma collocato in una città destinata ad impoverirsi nei successivi 10/20 anni sotto il profilo demografico, sociale ed economico. Anche un'area oggi competitiva, che beneficia di un equilibrio tra le diverse dimensioni urbane (ambientale, socio economica, demografica, etc.), potrebbe in futuro subire una diminuzione significativa del proprio livello di competitività, determinata dal mutare di fattori esterni ed interni.

L'ambiente di un'area urbana può ad esempio subire un deperimento fisico, ambientale o tecnico, dovuto all'obsolescenza delle infrastrutture e delle tecnologie o all'inquinamento, rispetto ad altre città che potrebbero essere meglio equipaggiate. La comunità di persone può sperimentare il trauma dell'emigrazione di consistenti gruppi o comunità, ovvero dell'immigrazione di comunità profondamente diverse per cultura e abitudini da quelle già stanziate nell'area. Le istituzioni politiche e le organizzazioni economiche esistenti possono perdere il controllo dei processi economici e di governo del territorio. I cambiamenti esterni possono al contempo generare degli effetti positivi. Ad esempio, un'area povera in termini competitivi può vedere migliorare la propria capacità attrattiva, pur non avendo adottato particolare strategie di sviluppo, dalla realizzazione di una nuova infrastruttura che la avvicina ai più importanti centri vicini. Il confronto con le altre realtà urbane deve dunque essere continuativo al fine di evidenziare con prontezza opportunità e minacce capaci di modificare il livello competitivo del territorio.

#### *5.1.4 Potenziali fruitori del Rapporto*

Il *Rapporto*, attraverso l'analisi della condizione attuale delle aree urbane (competitività) e della sua possibile evoluzione futura (rischio) offre un supporto conoscitivo importante che può essere utilizzato da amministratori, operatori istituzionali, mondo produttivo per indirizzare più efficacemente politiche e strategie urbane, con quella visione di medio-lungo termine oggi richiesta dai processi di concorrenza territoriale. La definizione della strategia secondo lo

schema sopra delineato consente inoltre di gettare luce su diversi indicatori elementari - passati, presenti, futuri - necessari per contestualizzare l'area costruendo di conseguenza una strategia coerente in una logica di swot analysis (punti di forza, debolezza, rischi ed opportunità). Il set informativo prodotto, dunque, potrebbe risultare un valido supporto alle scelte d'investimento e di pianificazione non solo degli operatori pubblico istituzionali. Anche gli operatori privati potenzialmente interessati ad investire in progetti di rigenerazione e sviluppo del territorio, eventualmente secondo schemi di partenariato pubblico privato, potrebbero trovare valore aggiunto nelle informazioni prodotte nella misura in cui queste riducono il rischio d'investimento.

In conclusione, sebbene i potenziali fruitori possano essere di numero maggiore, con riferimento alle sole Fondazioni ed ai Fondi di Sviluppo Urbano a cui il *Rapporto* si indirizza in via privilegiata, i contenuti del lavoro possono fornire un significativo supporto per le attività indicate nella tabella che segue:

Tab. 5.1 - Contenuti e utilizzatori principali del <i>Rapporto</i>			
CONTENUTI	UTILIZZATORI		
	SISTEMA FONDI JESSICA	SINGOLE FONDAZIONI Stakeholder Territorio	INVESTITORI NEI FONDI DI SVILUPPO URBANO (FSU)
Indicatori Analitici delle diverse dimensioni: - database - Trend	Indicatore di sintesi del rischio e della competitività per le diverse aree territoriali in Italia	Percezione del livello della competitività e del rischio a livello aggregato e di singole dimensioni	Indicatore di sintesi del rischio e della competitività su tutto il territorio nazionale
Mappatura delle aree urbane in termini di competitività e rischio	Individuazione preliminare delle aree urbane ottimali per intervento Fondi di Sviluppo Urbano (FSU)	Posizionamento preliminare e comparativo dell'area urbana di riferimento	Individuazione preliminare delle aree urbane ottimali per intervento FSU
Lettura strategica del posizionamento congiunto dell'area urbana in termini di competitività e rischio	Sviluppo/priorità progetti	Indicazioni e supporti per la pianificazione di interventi nel territorio di riferimento	Identificazione Rischio per sostenibilità di lungo periodo

## 5.2 Un modello di valutazione della competitività e del rischio sistematico delle aree urbane italiane

### 5.2.1 La scala territoriale

Il punto di partenza obbligato per un'efficace analisi della competitività territoriale è rappresentato dalla scelta della geografia sulla quale costruire il sistema informativo ed i modelli di valutazione. Senza entrare nel merito del dibattito sulla definizione delle aree urbane e metropolitane, è comunque necessario individuare su quale scala geografica costruire il sistema informativo, tenendo conto sia dei vincoli istituzionali e di quelli relativi alla disponibilità di informazioni, sia degli obiettivi conoscitivi del *Rapporto*.

Sulla base delle esperienze realizzate in Italia ed all'estero, ed in particolare del progetto europeo Urban Audit, che rappresenta uno dei pochi esempi di sistema statistico informativo specifico per le aree urbane, è possibile articolare l'analisi territoriale su differenti livelli geografici:

- Il comune urbano (la core city di Urban Audit), che nel caso delle città di medio grandi dimensioni non contiene tutta l'area urbana, ma che comunque rappresenta un livello istituzionale rilevante. Permane, ovviamente, il problema di come individuare i comuni urbani, soprattutto nel caso delle aree metropolitane di maggiori dimensioni.
- Il sistema locale del lavoro (SLL) (la larger urban zone di Urban Audit) che è definito sulla base dei flussi di pendolarismo degli occupati e che, quindi, individua una FUR (Functional Urban Region). Il SLL è definito come aggregazione di comuni contigui e si presta a rappresentare sotto l'aspetto socio economico l'area urbana nel suo complesso.
- La provincia rappresenta un ulteriore livello geografico che può, invece, essere importante per l'analisi del rischio sistematico, in quanto rappresenta un ambito istituzionale importante per le policy regionali e per il coordinamento delle policy comunali, come ad esempio i PTCP (Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale). A questo livello geografico sono inoltre disponibili informazioni statistiche più ampie e più aggiornate che non ai livelli territoriali inferiori (comuni e SLL).

Dallo schema di sistema informativo appena presentato rimarrebbero escluse le suddivisioni sub-comunali del comune urbano, che per semplicità possono essere indicate come quartieri anche se, nella realtà italiana, assumono denominazioni diverse in ogni città e che corrispondono ai sub-city district di Urban Audit. Per i comuni più grandi può essere necessario scendere a questo livello geografico per l'analisi del rischio specifico associato ad un singolo progetto di rigenerazione urbana, mentre per l'analisi del rischio sistematico relativo alla capacità competitiva del territorio l'analisi a livello di quartiere aggiunge probabilmente poco al quadro complessivo.

Per definire quale geografia utilizzare per l'analisi della competitività urbana sono state prese in considerazione nella fase di avvio del progetto diverse ipotesi di definizione geografica delle aree urbane (tra parentesi viene riportata la numerosità delle aree geografiche nel 2001):

1. Le province (103).
2. Le province ed i comuni capoluogo di provincia (206).
3. Le province, i comuni capoluogo di provincia ed i sistemi locali che includono i comuni capoluogo (308).
4. Le province, i comuni capoluogo di provincia, i sistemi locali dei comuni capoluogo ed i sistemi locali dei comuni con comune centrale che supera una soglia demografica prefissata (4.214 se si fissa la soglia demografica a 25.000 residenti).
5. I comuni (circa 8.100), con la possibilità di definire in modo flessibile le aree urbane secondo diverse logiche, adottando ad esempio l'approccio delle aree funzionali urbane oppure definendo una serie di anelli concentrici intorno al capoluogo.

L'ultima ipotesi è meno estrema di quanto possa sembrare, in quanto la costruzione degli indicatori per i sistemi locali prevista nelle ipotesi 3 e 4 comporterebbe comunque l'utilizzo di banche dati comunali. Si tenga inoltre conto che nell'ipotesi 4 si giunge a considerare 215 sistemi locali che contengono oltre il 77% della popolazione italiana e che, quindi, l'estensione a tutto il territorio nazionale non rappresenta una particolare forzatura.

Con l'aumentare del dettaglio territoriale emergono comunque problemi non solo nel reperimento delle informazioni statistiche, ma anche nella gestione dei dati, nella modellistica (le interazioni spaziali di cui tenere conto aumentano con il ridursi della scala geogra-

fica) e nella fase di interpretazione delle tendenze e di definizione degli scenari.

Considerando che in diversi casi le informazioni statistiche sono disponibili solo per i comuni capoluogo di provincia o per le province, e che la costruzione di un sistema informativo a livello di SLL può comportare tempi piuttosto lunghi<sup>1</sup>, si è deciso di sviluppare il *Rapporto* 2008 con riferimento alla dimensione provinciale. La scelta di quest'ultima, peraltro, non risponde solo a motivazioni statistiche; tale perimetro appare infatti coerente con il concetto di rischio sistematico, con la finalità comparativa che il *Rapporto* si pone, nonché con l'ambito di riferimento della maggior parte delle Fondazioni bancarie italiane.

In conclusione, per il primo *Rapporto* sulla competitività urbana la scala geografica adottata è quella della prima ipotesi formulata, ovvero le 103 province esistenti nel 2001.<sup>2</sup> Le prossime edizioni del *Rapporto* si svilupperanno invece su viste territoriali più analitiche, seguendo gli indirizzi indicati nella premessa.

## 5.2.2 *Un modello per la valutazione della competitività urbana*

### 5.2.2.1 *Struttura e livelli del modello*

Il modello di valutazione della competitività delle aree urbane italiane è strutturato secondo più livelli di aggregazione gerarchica. La struttura per livelli è stata costruita con l'obiettivo di bilanciare il maggiore grado di dettaglio nell'identificazione e nella misurazione dei fattori che determinano la competitività con la capacità di fornire delle indicazioni sintetiche e facilmente confrontabili. Il sistema di elaborazione di indicatori sintetici per confrontare le diverse aree territoriali italiane è orientato dalla logica del benchmarking, ovvero dall'obiettivo di confrontare le aree urbane italiane rispetto ai migliori risultati ottenuti e di riuscire ad evidenziare

---

<sup>1)</sup> Non compatibili con l'uscita della prima edizione del Rapporto.

<sup>2)</sup> Attualmente, come è noto, le province sono 107, ma la revisione della griglia territoriale della Sardegna è stata recepita solo nel corso del 2008 dal sistema statistico nazionale e non esiste quindi una base informativa sufficiente per lo sviluppo del sistema informativo per le nuove province sarde. È quindi necessario fare riferimento alla precedente griglia territoriale riferita a 103 province.

quanto più nel dettaglio i punti di forza e di debolezza, nonché, ad un ulteriore livello di analisi, le cause preliminari delle criticità riscontrate.

Il modello identifica sei dimensioni della competitività di un'area urbana:

1. Socio territoriale;
2. Immobiliare;
3. Infrastrutturale urbanistica;
4. Ambientale;
5. Demografica;
6. Socio economica.

Il livello della competitività deriva dalla opportuna ponderazione dei risultati ottenuti dagli indicatori totali e parziali della competitività, che forniscono una misura dei singoli fattori/variabili che determinano le diverse dimensioni analizzate.

Il modello presenta dunque quattro livelli di misurazione della competitività, secondo una logica bottom up tramite cui vengono progressivamente aggregate le determinanti della competitività:

1. Indicatori parziali: identificano e misurano i fattori elementari della competitività di un'area urbana per ciascuna dimensione identificata; il modello utilizza un totale di 65 indicatori parziali.
2. Indicatori della competitività: raggruppano gli indicatori parziali in funzione delle loro interrelazioni in ordine alla capacità di rappresentare ed indicare fenomeni significativi ed indicativi del livello di competitività; il modello utilizza un totale di 19 indicatori di competitività.
3. Dimensioni della competitività: pur risultando dall'aggregazione e dalla ponderazione degli indicatori di competitività, rappresentano l'unità concettuale alla base del modello poiché individuano le aree tematiche sulle quali si fonda la capacità di un territorio di essere più o meno competitivo.
4. Indicatore complessivo della competitività urbana: dalla ponderazione dei risultati ottenuti su ciascuna dimensione si ottiene anche un singolo indicatore sintetico che misura, a scopo comparativo, il livello complessivo della competitività del territorio analizzato.

A titolo di esempio, la dimensione ambientale costituisce uno dei sei fattori fondamentali che determinano la competitività e l'attrattività di un territorio. Il modello stima la competitività ambientale di un'area urbana attraverso due indicatori di competitività: la sostenibilità ambientale del territorio ed il livello di consumo delle risorse. Tali indicatori, infatti, si ritengono coerenti nel valutare la capacità del territorio di salvaguardare l'ambiente naturale favorendo un positivo e sostenibile sviluppo nel lungo termine. Al fine di quantificare e misurare tali indicatori di competitività si sono opportunamente individuati quattro indicatori parziali. La sostenibilità ambientale è stimata dalle variabili livello di PM10 e livello di raccolta differenziata, mentre il consumo delle risorse ambientali è stimato dai consumi energetici e dai consumi idrici.

Nell'appendice metodologica del *Rapporto* sono approfondite le tematiche metodologiche relative all'identificazione ed al calcolo degli indicatori, presentandone funzione e caratteristiche.

#### *5.2.2.2 Metodologia di calcolo degli indicatori*

L'indicatore complessivo di competitività è determinato partendo da una serie di indicatori parziali che quantificano, con unità di misura differenti, vari fenomeni territoriali quali, ad esempio, l'inquinamento, gli andamenti demografici, i livelli dei servizi, etc. Tale modalità, che risponde alla necessità di considerare la competitività del territorio in un'ottica multidimensionale, richiede di standardizzare i valori al fine di procedere, attraverso opportune ponderazioni, alla loro aggregazione per arrivare ad un indicatore complessivo. La standardizzazione consente la comparazione di diversi fenomeni, nella logica comune della competitività urbana, e dunque di individuare quali siano per ogni aree urbane i rispettivi punti di forza e di debolezza.

La costruzione di un modello strutturato su molteplici livelli, fondata sulla standardizzazione degli indicatori di base, consente di sviluppare analisi e valutazioni a diversi gradi di dettaglio, permettendo al contempo una confrontabilità immediata tra le aree urbane analizzate.

Il modello prevede dunque i seguenti passaggi per giungere alla definizione dell'indice complessivo della competitività urbana:

- Standardizzazione degli indicatori parziali.
- Determinazione dei coefficienti di ponderazione e calcolo della somma ponderata degli indicatori parziali per ottenere gli indicatori della competitività.
- Determinazione dei coefficienti di ponderazione e calcolo della somma ponderata degli indicatori di competitività per ottenere gli indicatori che misurano il livello di ogni singola dimensione della competitività.
- Determinazione dei coefficienti di ponderazione e calcolo della somma ponderata degli indicatori delle dimensioni della competitività per ottenere un unico indice sintetico di competitività urbana.

Tab. 5.2

INDICATORE SINTETICO	DIMENSIONI DELLA COMPETITIVITÀ	COMPETITIVITÀ URBANA				AMBIENTALE	
		DEMOGRAFICA	SOCIO-ECONOMICA	IMMOBILIARE	INFRASTRUTTURA E URBANISTICA		
INDICATORI DI COMPETITIVITÀ	ATTRATTIVA E COESIJA ECONOMICO SOCIALE	INDICE FECONDITÀ E NATEZZA E RADICAMENTO GENETRIZIALE	INDICE MULTE INOTTA E RADICAMENTO SOCIALE	INDICE SCOLASTICA E CAPITALE UMANO	DINAMICA DOMANDA-MONDO IMMOBILIARE (Indice di domanda immobiliare connesso alla domanda di mercato)	QUALITÀ DI SVILUPPO INTELLETUALE	QUALITÀ DI SVILUPPO DELLO SPAZIO URBANO
INDICATORI PARZIALI	INDICE SALDO TOTALE	CARICO ECONOMICO POPOLAZIONE AZIENDA	TASSO DI CANCELLAZIONE E FB CONOSCENZA SCOLASTICA ITALIANA	TASSO DI PARTECIPAZIONE PROCAPITE	RENDITO DISPONIBILE DELLE RISORSE DEL LAVORO	INDICE DI ATTIVITÀ BREVI E TUELE UNIVERSITÀ	INDICE DI UTILIZZO DI VEDE PUBBLICI DI TRASPORTO NELLE CITTÀ
	INDICE SALDO NATURALE	CARICO SOCIO-EFFETTO TOTALE	EFFECTO RELAZIONALE CITTÀ AZIENDA	TASSO DI SOCIAZIONE SOCIALE AZIENDA	VALORE AGGIUNTO IMPRESA	INDICE DI ATTRATTIVA DEI SERVIZI OSPEDALIERI	INDICE DI INDUSTRIALITÀ PROVINCIALE
	INDICE SALDO MIGRATORIO	RAPORTO DI MIGRATORIO TOTALE	INDICE DELLA POPOLAZIONE AZIENDA AZIENDA TOTALE	TASSO DI COOPAZIONE	PREZZO AL CONSUMO	INDICE DI DENSITÀ DI PISTE COLABILI SUL LAVORO	INDICE DI RACCOLTA CONSUMI IBCI
	INDICE MIGRATORIO TOTALE	INDICE DI ATTRAZIONE DELLA POPOLAZIONE AZIENDA AZIENDA CONIUGATA	INDICE DI STUDIO DELLA POPOLAZIONE AZIENDA TOTALE	TASSO DI PRODUKTIVITÀ DISCIPLINA DEL LAVORO	HOUSE AFFIDABILITÀ	LIVELLO DI REINVESTIMENTO	INDICE DI VENDITA DEL MERCATO IMMOBILIARE
	INDICE MIGRATORIO INTERNAZIONALE	INDICE DI ATTRAZIONE DELLA POPOLAZIONE AZIENDA AZIENDA CONIUGATA	INDICE DI SPORIBILITÀ DEL LAVORO	COOPAZIONE DEL LAVORO	INDICE DI OCCUPAZIONE INTERNAZIONALE DI LAVORO	LIVELLO DEI PREZZI	
	INDICE MIGRATORIO CON LE STESSI STRANIERI	INDICE DI ATTRAZIONE DEI MIGRANTI RAGAZZI STRANIERI	INDICE DI POTENZIALE DI ATTIVITÀ				
	INDICE MIGRATORIO CON LE STESSI ITALIANI	INDICE DI ATTRAZIONE DEI GIOVANI RAGAZZI ADULTI-STRANIERI TOTALE	INDICE DI MIGRATORIO CON LE STESSI ITALIANI				
	INDICE MIGRATORIO CON LE STESSI ADULTI-TOTALE	INDICE DI ATTRAZIONE DEI GIOVANI ADULTI-TOTALE	INDICE DI ATTIVITÀ DI ATTIVITÀ DEI GIOVANI ADULTI ITALIANI				

### 5.2.3 Un modello per la valutazione del rischio sistematico

La valutazione della competitività urbana è integrata dalla stima di quale possa essere la sua direzione di sviluppo nel prossimo futuro, quantificandone il valore raggiunto dal 2008 al 2030. Il rischio sistematico, inteso come stima dell'evoluzione del livello di competitività nel futuro, è calcolato su una parte significativa degli indicatori di competitività, relativi alle dimensioni demografiche ed economiche.<sup>3</sup> Mediante opportune stime su un orizzonte ventennale, il modello fornisce dunque prime indicazioni sull'evoluzione competitiva delle aree urbane italiane in termini sia di guadagno/perdita di posizioni, sia di livello complessivo al termine dell'orizzonte di analisi.

#### 5.2.3.1 Struttura e livelli del modello

Nell'ambito di questo lavoro, la valutazione del rischio delle aree urbane viene operata per mezzo di un'analisi in chiave prospettica della competitività territoriale.

Per quanto riguarda la dimensione demografica, tale analisi è stata realizzata per tre dei cinque indicatori di competitività, sulla base di previsioni demografiche relative al periodo 2008-30. Le aree interessate sono:

1. Attrattività e crescita demografica.
2. Fecondità e ricambio generazionale.
3. Anzianità e carico sociale.

Come è stato dettagliato in sede di presentazione del modello di valutazione della competitività territoriale, a queste tre dimensioni afferiscono complessivamente 17 indicatori parziali. Per ognuno di questi, le stime per gli anni dal 2008 al 2030 sono state calcolate partendo dalle previsioni demografiche provinciali effettuate da ISTAT e sviluppando un parallelo modello di stima dell'andamento

<sup>3)</sup> Si tratta delle dimensioni per le quali le stime future assumono maggiore robustezza. L'ampliamento dell'analisi anche alle altre dimensioni ricomprese nel calcolo della competitività urbana verrà comunque valutato nelle prossime edizioni del Rapporto.

della popolazione straniera residente. Sulla base degli indicatori parziali così ottenuti, si è quindi proceduto al calcolo di medie ponderate per giungere ai tre indicatori di competitività. Per coerenza di metodo, il sistema di ponderazione utilizzato è lo stesso impiegato nella misurazione della competitività territoriale.

Per quanto riguarda la dimensione socio economica, gli indicatori utilizzati per l'analisi del rischio sono quelli relativi a:

- Mercato del lavoro.
- Sviluppo economico

che nello specifico si basano su 8 indicatori parziali, per i quali è stato possibile elaborare previsioni fino al 2030 per mezzo di un modello economico di offerta.

Per le altre dimensioni (benessere delle famiglie, commercio estero e struttura economica) nonché per alcuni indicatori parziali di natura settoriale compresi nelle due dimensioni analizzate non è stato possibile allo stato attuale dell'arte proporre stime che avesse-ro un grado di affidabilità sufficiente per l'analisi del rischio.

Le previsioni al 2030 sono state ottenute utilizzando un modello di offerta che mette in relazione la dinamica attesa del valore aggiunto provinciale con:

- Fattori di tipo demografico, ovvero con la dinamica della popolazione complessiva e con quella di alcuni indici di struttura della popolazione.
- Fattori relativi all'andamento del mercato del lavoro e, nello specifico, con la dinamica dei tassi di partecipazione e di occupazione distinti per genere e classi di età e con quella del *Rapporto* tra unità di lavoro e occupati<sup>4</sup>;
- Fattori economici, rappresentati dalla dinamica della produttività del lavoro, che viene a sua volta messa in rapporto con alcuni fattori strutturali relativi all'area urbana.

---

<sup>4</sup> Il rapporto tra unità di lavoro (riferite alle unità economiche localizzate nell'area urbana) e le persone occupate (residenti nell'area urbana) e riflette due fattori: i flussi di pendolarismo casa / lavoro ed il numero medio di ore effettuato da ogni occupato.

Le proiezioni sugli indicatori socio economici si fondano, per la determinazione degli input demografici, sulle stime relative alla dimensione demografica. Per gli altri fattori sono state sviluppate ipotesi specifiche, che riflettono in parte la dinamica recente delle aree urbane.

Gli indicatori parziali per i quali sono prodotte stime sull’evoluzione futura sono stati aggregati in due indici sintetici, utilizzando per coerenza lo stesso sistema di ponderazione impiegato per il calcolo degli analoghi indici di competitività.

#### *5.2.3.2 Mappatura delle aree urbane in funzione del rischio*

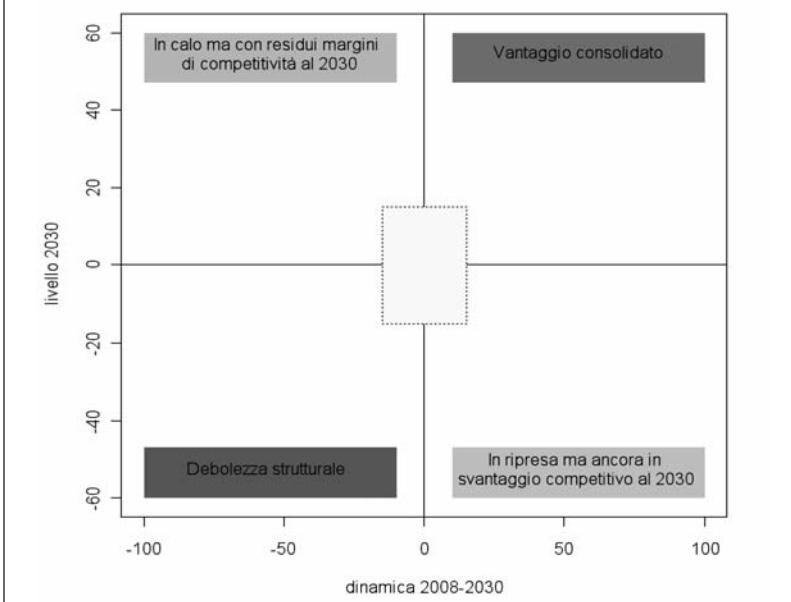
Il rischio da attribuire ad ogni area urbana viene misurato sulla base dell’evoluzione prevista nelle graduatorie di competitività. Per ognuno degli indici di riferimento, in particolare, si opera un confronto tra due aspetti:

- L’evoluzione nel tempo rispetto ai risultati osservati sui dati più recenti (prospettiva dinamica).
- I risultati attesi al 2030, al termine dell’intervallo previsivo (prospettiva di livello), rappresentativi del valore della competitività a quella data.

Tale approccio aumenta il valore della lettura dei dati ed il set informativo a disposizione dell’utilizzatore. Utilizzando solo uno dei due aspetti, infatti, si arriverebbe necessariamente ad una visione solamente parziale del rischio dell’area urbana. Da un lato, un guadagno di posizioni dell’area urbana, nell’arco temporale di riferimento, mette in evidenza una evoluzione positiva, pur non corrispondendo necessariamente al raggiungimento di un livello sufficiente di competitività: dall’altro lato, la perdita di posizioni nel tempo non necessariamente è sinonimo di scarsa competitività in quanto il valore assoluto al 2030 potrebbe risultare comunque elevato e sopra la media nazionale.

Dalla combinazione delle due dimensioni d’analisi, risulta che ogni contesto urbano oggetto di valutazione trova collocazione in una delle seguenti quattro situazioni:

Fig. 5.1



Sul piano operativo, le variabili che individuano la dimensione dinamica e di livello del rischio sono state definite sulla base di due scelte di fondo: primo, come già detto, fare riferimento alle graduatorie fra le aree, in modo coerente con l'impostazione metodologica adottata nella valutazione della competitività territoriale<sup>5</sup>; secondo, operare sulla base di trienni (2005-7 e 2028-30), con l'intento di limitare gli effetti congiunturali osservabili in corrispondenza di un unico anno.

La definizione delle variabili di livello (L) e dinamica (D) è dunque la seguente:

<sup>5)</sup> Si tenga presente che un limite di questa scelta risiede nel fatto che, dietro a una determinata variazione di posizioni in graduatoria, può esserci una variazione più o meno rilevante degli indicatori in esame. Inoltre, una variazione consistente in graduatoria potrebbe risultare in parte fuorviante nel caso in cui l'indicatore dovesse presentare una bassa variabilità tra le aree urbane.

$$L_{INDp} = 52 - \frac{G_{INDp}(t+n) + G_{INDp}(t+n-1) + G_{INDp}(t+n-2)}{3}$$

$$D_{INDp} = \frac{G_{INDp}(t) + G_{INDp}(t-1) + G_{INDp}(t-2) - G_{INDp}(t+n) - G_{INDp}(t+n-1) - G_{INDp}(t+n-2)}{3}$$

dove

- $G_{INDp}(t+n)$  Indica la posizione occupata in graduatoria dalla provincia p - esima per il generico indicatore IND in corrispondenza dell'ultimo anno disponibile.
- n identifica l'ampiezza dell'intervallo previsivo, con  $(t+n)$  che rappresenta quindi l'ultimo anno delle proiezioni.

Come è immediato verificare, la variabile relativa al livello (L) cresce all'aumentare della competitività attesa al 2028-30 ed ha un campo di variazione compreso tra 51 e -51. In particolare, essa assume valore 0 se un'area si colloca esattamente a metà della graduatoria. La variabile relativa alla dinamica (D), essendo calcolata come differenza tra la graduatoria media del triennio 2005-7 e quella del triennio 2028-30, individua il numero di posizioni guadagnate (valori positivi di D) o perdute (valori negativi di D), con un campo di variazione teoricamente compreso tra 102 e -102. Il valore 0 è assunto nel caso in cui la posizione della provincia in graduatoria rimanga stabile.

In considerazione delle definizioni operative fornite, i quattro quadranti racchiudono le aree urbane in base alla combinazione delle dimensioni dinamica e di livello del rischio:

- Nel primo quadrante (vantaggio consolidato) trovano collocazione le province che nel 2028-30 si posizioneranno sopra la mediana, essendo anche salite in graduatoria nel ventennio considerato nelle proiezioni.
- Nel secondo quadrante (in flessione ma con residui margini di competitività) si collocano le province che conserveranno nel 2028-30 una posizione sopra la mediana, malgrado la flessione in graduatoria nel ventennio.
- Nel terzo quadrante (debolezza strutturale) sono rappresentate le province che si posizioneranno sotto la mediana al 2028-30, avendo anche ceduto posizioni in graduatoria nel ventennio.

- Nel quarto quadrante (in ripresa ma ancora in svantaggio competitivo) si collocano le aree che, pur risultando ancora sotto la mediana al 2028 - 30, avranno comunque recuperato posizioni in graduatoria nel corso del ventennio.<sup>6)</sup>

In conclusione, nel caso in cui l'area si collochi nel secondo quadrante sono da cogliere dei campanelli d'allarme in quanto si conferma un sufficiente livello di competitività che, tuttavia, mostra nuovi elementi di criticità. Risulta dunque importante, per gli stakeholder locali gettare luce su quali possano essere le motivazioni sottostanti tale andamento al fine di porre in essere, ex ante, le azioni operative utili a porvi rimedio con l'obiettivo di ridurre il rischio che la flessione possa tradursi nel lungo termine in una debolezza strutturale; in quest'ultimo caso, infatti, successive strategie di turnaround appaiono più difficili poiché richiedono di porre in essere strategie forti e incisive sul territorio. Invece, all'opposto, le aree che si collocano nel quarto quadrante evidenziano segnali di ripresa seppur non raggiungendo ancora livelli sufficienti di competitività; risulta in questo caso interessante capire se i fattori sottostanti tale miglioramento siano interni - politiche e azioni attive del territorio - ovvero esterni - fenomeni al di fuori dell'azione pubblica, esame da cui possono emergere utili indicazioni per confermare o meno le strategie di sviluppo dell'area. Infine, le aree che si collocano nel primo quadrante evidenziano vantaggi che dovrebbero consolidarsi nel corso del tempo; in questo caso la preoccupazione degli stakeholder è quella di monitorare l'evoluzione del territorio in maniera da individuare prontamente eventuali scostamenti dalla positiva traiettoria di sviluppo stimata.

---

<sup>6)</sup> È opportuno considerare i limiti che sono insiti in questo tipo di semplificazione, basata su una categorizzazione di risultati quantitativi. Ad esempio, una provincia collocata nel 2005-7 in una posizione di vertice, per la quale si prevede una perdita anche di poche posizioni in graduatoria, potrebbe scivolare, nel 2028-30, all'interno del secondo quadrante, ossia quello delle aree urbane considerate in flessione. Allo stesso tempo, un ulteriore limite sul piano interpretativo riguarda i punti in prossimità dell'origine che, pur caratterizzati da simili livelli di rischio, potrebbero cadere in differenti quadranti. Anche in considerazione di questi argomenti risulta utile, nella lettura dei dati, osservare l'esatta collocazione dei punti sul piano cartesiano, valutando con attenzione le distanze dei punti dagli assi e dall'origine.

### 5.2.4 Opportunità del modello

Il processo di valutazione della competitività territoriale e del rischio seguito nel *Rapporto*, e descritto in sintesi in questo capitolo, presenta un sostanziale valore aggiunto per il lettore, sia esso pubblico o privato.

I vantaggi possono essere riconosciuti nei seguenti aspetti:

- Principi fondativi
  - La scelta delle dimensioni d'analisi è stata operata sulla base di criteri volti a valorizzare non solo la presenza delle aree tematiche della competitività più rappresentative da un punto di vista disciplinare/scientifico ma anche, in modo complementare, di quelle più strettamente ancorate alle tematiche sociali, economiche, culturali che paiono emergere come attuali e problematiche in ambito nazionale.
  - Le scelte metodologiche sono state orientate dall'idea di costruire uno strumento fruibile a diversi livelli di complessità e rispetto ad una molteplicità di obiettivi, in modo funzionale a rispondere efficacemente alle esigenze conoscitive e pratiche dei diversi soggetti a cui esso si rivolge. In particolare il *Rapporto* risponde all'esigenza di leggere il territorio in maniera complessiva ed unitaria, cercando dove possibile di gettare luce anche su possibili relazioni fra le diverse dimensioni, anche tramite specifici approfondimenti settoriali (nel *Rapporto* 2008, ad esempio, viene indagato in maniera più approfondita l'ambito dell'housing sociale).
- Struttura
  - Il quadro concettuale di riferimento è di tipo multidimensionale, integrando molteplici dimensioni analitiche della competitività territoriale secondo un'ottica sistematica, e multilivello e sviluppano uno schema gerarchico capace di rappresentare su tre diversi livelli di dettaglio l'informazione statistica prodotta.
  - La complementarietà ed integrabilità tra il modello per la valutazione della competitività (analisi in chiave congiunturale sulla base dei più recenti dati disponibili) e quello per la valutazione del rischio (analisi degli scenari di medio - lungo periodo sulla base dei dati di proiezione), con l'utilizzo di una comune piattaforma di indicatori relativi alle dimensioni demografica e socio economica. L'analisi dell'evoluzione prospettica della competitività rappresenta un importante valore aggiunto del progetto in quanto consente di fornire elementi informativi

per l'esame dei rischi/opportunità dell'area urbana, elemento fondamentale per l'elaborazione di una strategia di sviluppo territoriale sostenibile per il medio - lungo termine.

- Indicatori
  - La selezione di indicatori statistici metodologicamente solidi e capaci di interpretare le dimensioni della competitività comprese nel modello, con il calcolo di indicatori ad hoc ove ritenuto necessario.
  - L'utilizzo sperimentale di indicatori avanzati e innovativi in ambito demografico (studio del livello di multietnicità della popolazione straniera, bilanciamento di genere delle comunità straniere, *etc.*) e del capitale umano (spendibilità della popolazione laureata sul mercato del lavoro rispetto alla sua composizione per settore disciplinare di specializzazione, *etc.*).
  - In ambito immobiliare la compresenza di analisi dinamiche (prevallenti) e statiche (livello dei prezzi e livello dei rendimenti), a cui si aggiunge l'affidabilità del trend, a supporto dell'analisi di tendenza effettuata sulle serie storiche relative alle quotazioni immobiliari di compravendita.
- Sistema di ponderazione
  - Il metodo di ponderazione adottato è funzionale a minimizzare la perdita dell'informazione statistica complessivamente rilevata, sulla base di un'apposita procedura che considera la varianza congiunta espressa dagli indicatori.

### **5.3. Supporti per la definizione di interventi sostenibili di rigenerazione urbana e di sviluppo del territorio**

#### *5.3.1 Il Rapporto sulla competitività delle aree urbane: un supporto per l'implementazione di strategie per lo sviluppo delle aree urbane*

Le aree urbane italiane, in questo periodo storico, stanno affrontando sfide e processi di mutamento le cui conseguenze future sembrano essere tanto incerte quanto significative, e le cui cause discendono da fenomeni locali e nazionali, ma anche in misura significativa da cambiamenti internazionali la cui portata appare essere ben al di là della sfera d'azione delle istituzioni e dei soggetti deputati al governo e alla guida delle città.

Per dare un'idea della portata delle sfide che molte aree urbane italiane ed europee devono affrontare basta scorrere l'elenco che segue:

- La necessità di gestire faticose e dolorose trasformazioni da un'economia prevalentemente manifatturiera ad un sistema economico improntato sui servizi e sulle attività a maggiore valore aggiunto.
- La gestione delle problematiche e dei costi sociali legati alla drastica diminuzione di natalità.
- Flussi migratori di notevole dimensione e con tutte le relative conseguenze in termini di integrazione, sicurezza e radicamento sul territorio.
- La gestione di complesse problematiche ambientali e logistiche.
- La terziarizzazione dei centri storici.

L'ampiezza, l'incisività, la pervasività e la complementarietà di queste sfide non possono essere affrontate per mezzo di isolati interventi ad hoc, ma richiede un'organica strategia di risposta oltre che interventi adeguati e tempestivi: questi in particolare devono avere una rilevanza strategica, ovvero possedere la capacità di improntare azioni che abbiano effetti di medio lungo periodo e che vedano il coinvolgimento tanto delle istituzioni pubbliche quanto dei soggetti privati e della società civile che per ruolo, responsabilità ed interesse, sono in grado di dare un significativo contributo sia nella fase di impostazione che in quella di implementazione di tali strategie.

Nell'impianto di una strategia di sviluppo di un'area urbana, che miri a gestire le problematiche esposte, risultano particolarmente significativi gli interventi di rigenerazione urbana, intesi in questo testo come progetti che intervengono sulle dimensioni infrastrutturale, immobiliare e logistica della città per poter però rigenerare l'intero tessuto urbano. Interventi in grado di influenzare positivamente e di armonizzare l'intero insieme delle dimensioni che costituiscono il tessuto urbano, non solo quella fisica-infrastrutturale, ma anche le dimensioni ambientali, economiche, sociali e demografiche. Non mera riqualificazione urbana, dunque, ma vera e propria rigenerazione del tessuto urbano.

Per la necessità di integrare più dimensioni d'intervento e di coinvolgere una pluralità d'attori, tali progetti richiedono di essere inseriti in un chiaro percorso strategico di sviluppo dell'area urbana, e di essere predisposti sulla base di una specifica e dettagliata fase

di progettazione. Si tratta inoltre di progetti che necessariamente si sviluppano su un orizzonte temporale di lungo periodo e che richiedono dunque un adeguata predisposizione di strumenti per la gestione dei rischi di medio - lungo periodo a cui il progetto si esporrà nel corso della sua durata.

La progettazione strategica abbisogna dunque di una eterogeneità di strumenti specifici e di competenze: strumenti normativi, urbanistici, finanziari e tecnico-quantitativi nonché competenze relazionali e tecniche adeguate.

Dopo avere esplorato e valutato nei capitoli precedenti gli importanti elementi di caratterizzazione delle aree urbane nelle principali dimensioni identificate, questo capitolo del *Rapporto* ricerca una sintesi strategica utile alla definizione di adeguati interventi di sviluppo e di rigenerazione delle specifiche aree territoriali. Pur restando nell'ambito degli strumenti quantitativi, si cercherà quindi di elaborare un quadro interpretativo in grado di fornire l'immagine attuale e futura del livello di competitività delle aree urbane, secondo un'analisi integrata su più livelli e su più dimensioni. In particolare si cercherà di dare delle indicazioni sulle vulnerabilità delle aree analizzate nonché sul livello e sulla tipologia dei rischi territoriali a cui si sottopongono le strategie e i progetti di rigenerazione dell'area.

L'analisi approfondita delle vulnerabilità sistemiche attuali e future dell'area urbana consente una prima identificazione delle priorità strategiche della rigenerazione nonché delle minacce strutturali per i progetti di lungo periodo, ma soprattutto, funge da necessario preludio per una valutazione più approfondita e dettagliata sul territorio e sui singoli progetti di rigenerazione, necessaria a completare e applicare un'adeguata strategia di cambiamento.

Appare chiaro che nessuna strategia può nascere dal semplice calcolo di un insieme di indicatori o dall'analisi di fredde statistiche, ma è pur vero che la miglior strategia perde in efficacia e in attuabilità senza il supporto di adeguati strumenti quantitativi di misurazione: in definitiva “nessuna strategia senza gli opportuni indicatori, e nessun indicatore senza una strategia” (*The Cities Alliance, Guide to City Development Strategies*, 2006).

Il *Rapporto* è in grado di sviluppare analisi sulla competitività e sul rischio sistematico, che supportano lo sviluppo di strategie e la definizione di strumenti di intervento su due dimensioni di riferimento:

- La contiguità/dispersione territoriale delle aree urbane a cui è legato il grado di eterogeneità delle criticità evidenziate.

- Il grado di vulnerabilità delle aree urbane la cui misurazione può supportare l'individuazione degli strumenti più adatti per l'applicazione delle strategie di sviluppo dell'area.

### 5.3.1.1 *Il processo di pianificazione strategica di un'area urbana*

In questo paragrafo si presenta brevemente uno schema stilizzato del processo di definizione di una strategia di sviluppo di un'area urbana, con lo scopo di evidenziare in quali fasi di questo processo è possibile avvalersi dell'uso del *Rapporto delle Aree Urbane Italiane*. Il processo di definizione della strategia di sviluppo si suddivide in otto fasi principali:

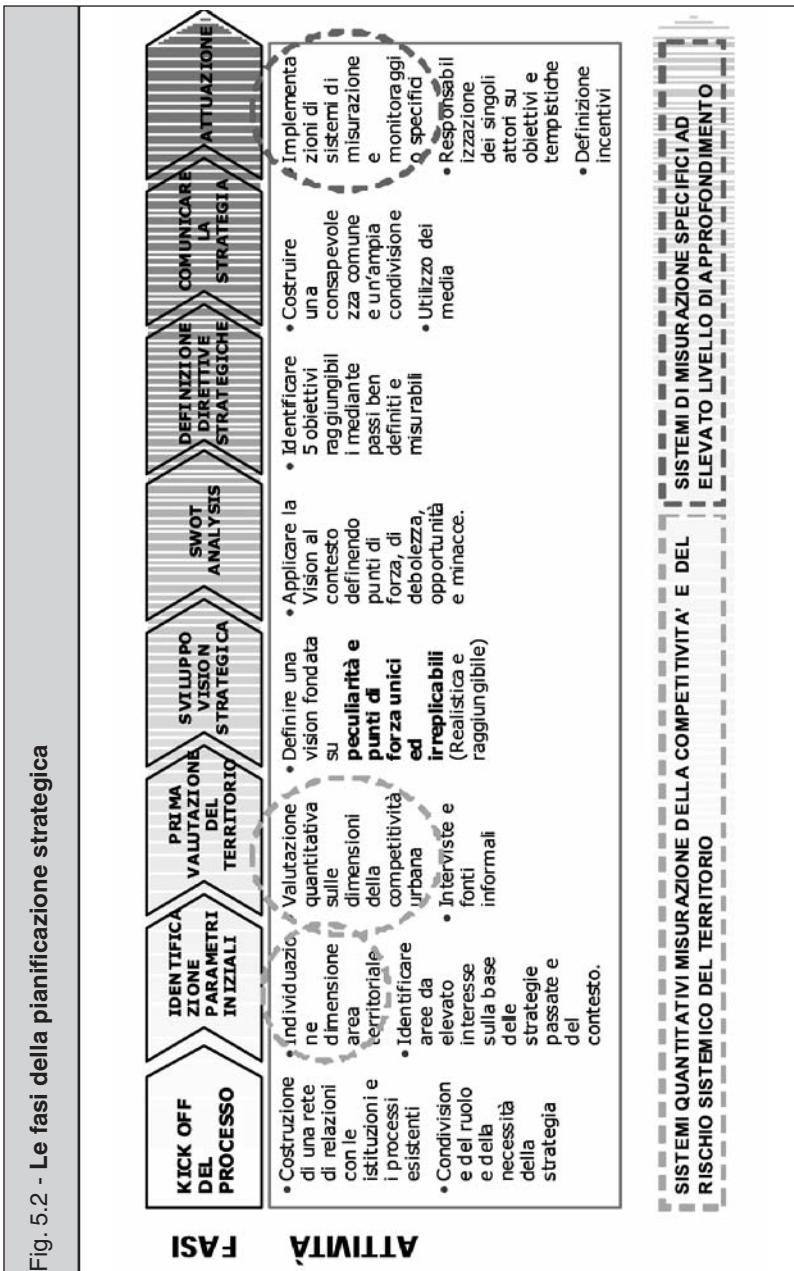
1. Avvio: si coinvolgono gli attori principali (stakeholder chiave per rappresentatività e competenza), si definisce con gli stessi il ruolo e la necessità della pianificazione strategica, si attiva un gruppo di lavoro ristretto, in grado di relazionarsi con i primi rappresentanti degli attori coinvolti, con il compito di guidare il processo.
2. Identificazione parametri iniziali: si identifica l'area territoriale d'interesse, per dimensione e peculiarità principali (problematiche, in quali aree focalizzare l'attenzione in questo territorio, ...).
3. Prima valutazione del territorio: prima valutazione aggregata della condizione di vantaggio competitivo e di criticità del territorio sulle molteplici dimensioni dello sviluppo. Tale valutazione ha lo scopo di identificare il posizionamento dell'area relativo ai principali fattori dello sviluppo anche, ma non solo, mediante l'analisi di serie storiche economiche, statistiche e demografiche, nonché l'utilizzo di appositi indicatori sulle variabili chiave. È necessario comunque affiancare alle analisi quantitative l'impiego di metodologie di raccolta di informazioni (interviste, colloqui, ...) e valutazioni soft, di natura qualitativa e informale, possedute dai rappresentati dei principali attori del territorio.
4. Sviluppo vision strategica: la vision identifica dove l'area urbana vuole posizionarsi in termini competitivi e di sviluppo integrato nei prossimi 10-15 anni. La vision, oltre ad essere realistica e raggiungibile, si deve fondare sulle peculiarità del territorio che consentano di avere vantaggi competitivi in quanto uniche e difficilmente replicabili.

5. SWOT analysis: contestualizzare la vision formulata, considerandola in funzione dei punti di forza e di debolezza interne, nonché delle minacce ed opportunità del contesto esterno all'area urbana.
6. Definizione direttive strategiche: identificare non più di 5 obiettivi parziali di medio-lungo periodo (es. incremento della % di offerta energetica da energie rinnovabili; rigenerazione delle aree degradate della città; incremento degli scambi nazionali/internazionali dell'area; riduzione del traffico su ruota; ...) che consentano di concretizzare la mission, e soprattutto siano raggiungibili mediante azioni ben definite e misurabili.
7. Comunicare la strategia: comunicare la strategia definita, con l'obiettivo di ottenere la più ampia consapevolezza e il maggior coinvolgimento della comunità, specialmente degli stakeholder del territorio.
8. Attuazione: l'attuazione esecutiva deve garantire l'effettiva efficacia della pianificazione strategica e richiede competenze specifiche. Dell'ampio insieme di aspetti legati a questa fase si segnala, in questo testo, la necessità di utilizzare sistemi di monitoraggio dell'effettiva attuazione della strategia fondati sull'impiego di adeguati indicatori, che consentano quindi di misurare il grado di sviluppo dello stesso (es. % energia rinnovabile su totale offerta; mq di immobili riqualificati in aree rigenerate; ...).

Disponendo di un impianto quantitativo di misurazione della competitività e del rischio sistematico del territorio, questo *Rapporto* rappresenta uno strumento di misurazione a supporto di strategie di livello provinciale e sovra - provinciale che riguardano gruppi di aree urbane su diversi gradi di contiguità su tutto il territorio nazionale (singole province; gruppi di province; regioni; Italia).

In particolare, il *Rapporto* può essere impiegato nella fase di prima valutazione del territorio con l'obiettivo di identificare:

- Variabili chiave della competitività urbana nelle dimensioni ambientale, infrastrutturale - urbanistica, socio territoriale, socio economica, demografica, immobiliare.
- Punti di forza e di debolezza dell'area, necessari per la definizione e la contestualizzazione della vision strategica dell'area.
- Possibili rischi e opportunità future desumibili dalla previsione del posizionamento competitivo dell'area nelle dimensioni socio economica e demografica.



Sistemi di misurazione quantitativa si rendono necessari anche in fase di attuazione della strategia, per poter misurare il grado di effettiva applicazione della stessa. Per costruire gli indici adeguati a questa attività di misurazione monitoraggio, è necessario avvalersi anche di supporti ad un maggior grado di approfondimento rispetto al *Rapporto*, sia relativamente alle variabili di analisi del territorio, che relativamente alle variabili specifiche dei progetti che saranno attuati per applicare la strategia. Nella fig. 5.2 sono evidenziate, da un lato, le fasi della pianificazione strategica del territorio dettagliando le attività prevalenti che caratterizzano lo sviluppo ogni fase, dall’altro, gli ambiti per i quali le analisi, gli indicatori e le basi informative di questo *Rapporto* possono costituire un importante strumento di qualità e implementazione.

Il *Rapporto* costituisce dunque uno strumento utile sia per il supporto alle decisioni e all’impostazione di una strategia, sia per una prima misurazione e la quantificazione delle stesse, pur considerando la necessità di affiancare all’analisi sistematica una valutazione più approfondita e specifica anche al livello dei singoli progetti.

### 5.3.1.2 *Gli strumenti per la rigenerazione urbana*

I progetti infrastrutturali di rigenerazione urbana, intesa come l’intervento di recupero su tutte le dimensioni che costituiscono il sistema urbano di una parte della città, sono sicuramente parte di una completa strategia di sviluppo dell’area urbana. Come tali richiedono adeguati strumenti di governance e di finanziamento in particolare in un contesto sempre più caratterizzato da una riduzione della disponibilità di risorse pubbliche, e dall’incremento degli investimenti da parte di operatori privati. D’altronde le risorse pubbliche costituiscono solo una parte del totale ammontare di risorse economiche e finanziarie di cui un’area urbana dispone o che è in grado di attrarre; e in considerazione di ciò appare ottimale, se non necessaria, un’integrazione tra l’attività degli operatori pubblici e privati, con il comune obiettivo dello sviluppo:

- Gli operatori pubblici con il ruolo di indirizzo, di selezione degli strumenti ottimali e dei partner, nonché di sostegno finanziario delle iniziative.
- Gli operatori privati come apportatori di competenze in ordine all’efficienza ed efficacia della gestione dei progetti, e di risorse finanziarie aggiuntive.

La strumentazione quantitativa di cui è dotato questo *Rapporto*,

oltre a costituire un supporto di per sé per lo sviluppo di decisioni e processi di pianificazione strategica, dispone di una valutazione attuale e prospettica della competitività sistematica delle aree urbane e quindi ben si adatta per l'analisi e la stima di alcuni rischi territoriali che possono inficiare la sostenibilità e l'attuabilità dei progetti di rigenerazione urbana dell'area. La valutazione dei rischi territoriali è attività di notevole importanza per gli strumenti di gestione di tali progetti. Questi infatti sono gli strumenti deputati al governo ed alla gestione di lungo periodo del progetto e quindi più sensibili ai rischi futuri. Nella fig. 5.3 si presenta un ipotetico insieme di strumenti, associati alle competenze ed ai rischi, per ciascuna fase del processo di sviluppo di un progetto di rigenerazione urbana evidenziando come nella fase di progettazione dell'iniziativa sia necessario strutturare adeguati strumenti di governance e di finanziamento di progetti di lungo periodo con effetti su più dimensioni del tessuto urbano, e come sia anche fondamentale disporre delle adeguate valutazioni dei rischi.

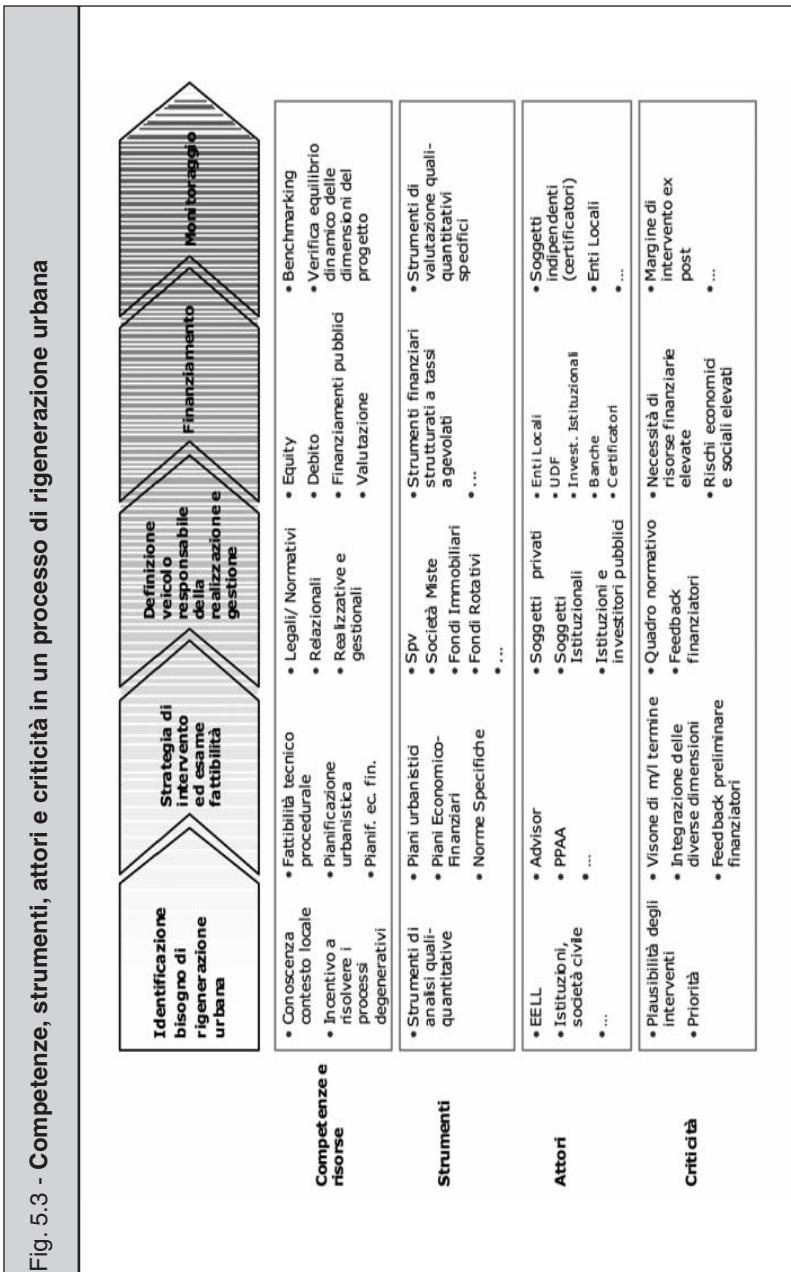
Risulta significativo dunque il ruolo degli strumenti di governo nello sviluppo di un progetto di rigenerazione nell'ambito di una strategia ampia e completa di sviluppo e di recupero dell'area urbana, in particolare uno strumento di tal genere deve possedere due peculiarità:

- Un veicolo in grado di attrarre finanziamenti misti, da fonti di diversa natura, possedendo al contempo la flessibilità operativa per la gestione di lungo periodo del progetto e per intercettare le necessarie competenze sul mercato.
- Consentire con le modalità più adeguate la partecipazione nel tempo di più attori al processo di rigenerazione, data la necessità di rigenerare il tessuto urbano su più dimensioni, fornendo gli spazi adeguati e gli incentivi giusti a ciascun attore.

Dal lato del finanziamento si evidenzia la sempre maggior richiesta di strumenti in grado di veicolare con maggior efficacia ed efficienza le risorse destinate alla rigenerazione, avendo anche la capacità di selezionare e premiare i progetti più meritevoli, laddove possibile, nonché di verificare l'effettiva riuscita dell'iniziativa su tutte le dimensioni coinvolte. Tale strategia ha il duplice obiettivo di:

- Determinare gli incentivi per rendere i progetti di rigenerazione urbana più sostenibili nel tempo in tutte le dimensioni che interessano, nonché più integrati, efficaci ed efficienti.
- Veicolare investimenti di operatori privati ed investitori istituzionali nei progetti incrementando le risorse a disposizione della rigenerazione urbana e parallelamente migliorandone l'efficienza.

Fig. 5.3 - Competenze, strumenti, attori e criticità in un processo di rigenerazione urbana



In questo quadro risulta quindi fondamentale il tema della partecipazione di operatori privati, che abbiano adeguate caratteristiche in termini di mission, sensibilità e aspettative, al sostegno dei progetti di rigenerazione urbana fianco a fianco con gli enti pubblici. Tale sostegno è attuabile mediante l'impiego di strumenti di governo e di finanziamento dei progetti riconducibili nell'ambito del partenariato pubblico - privato. Tra questi si stanno affermando i fondi immobiliari d'investimento misti, che beneficiano di una pluralità di fonti e forme di finanziamento (private equity, mezzanino, debito agevolato, ...), sono dotati di specifici modelli di governance e si pongono l'obiettivo di investire in interventi di rigenerazione urbana a sostegno dello sviluppo sul piano infrastrutturale ed immobiliare. Si pensi ad esempio al sistema di fondi di social housing italiano o ai fondi di Sviluppo Urbano nell'ambito del progetto europeo JESSICA.

Il *Rapporto* aspira ad essere supporto di questo sistema, essendo rivolto in primis alle primarie Fondazioni bancarie Italiane, in qualità di importanti attori dello sviluppo locale, dotati delle adeguate risorse finanziarie e della possibilità di sostenere investimenti con orizzonti temporali di lungo periodo in questa tipologia di strumenti, ma potendo anche fornire indicazioni e segnalazioni utili per l'attività dei fondi stessi, in ordine alla valutazione delle criticità e dei rischi territoriali delle aree urbane italiane.

### *5.3.1.3 Una metodologia di lettura ed interpretazione dei risultati del modello*

Si propone di seguito una metodologia di lettura dei risultati del *Rapporto*, utile ai soggetti interessati ad impiegare questo strumento. È comunque necessario premettere che la metodologia di seguito esposta e gli esempi di applicazione di questa che saranno forniti, costituiscono in realtà solo una parte degli utilizzi che si possono fare dei risultati del *Rapporto*, che consente analisi incrociate su un notevole insieme di indicatori - sviluppati anche in previsione - su più dimensioni e per ciascuna provincia italiana.

Il modello di valutazione della competitività attuale e prospettica delle aree urbane implementato in questo studio riesce a valutare il livello di competitività di un'area urbana su due fattori fondamentali: la competitività attuale del territorio, intesa come perfor-

mance relativa rispetto a più dimensioni che costituiscono il tessuto urbano dell'area con i suoi punti forza e di debolezza, ed il rischio sistematico/territoriale, inteso come l'evoluzione futura attesa della competitività attuale in tutti i suoi fattori e di conseguenza con le debolezze future del territorio.

La lettura dei risultati del modello su questi due piani accompagnerà l'analisi per tutto lo sviluppo del *Rapporto* e nelle sue edizioni successive, e sarà strutturata a sua volta in due passaggi successivi:

1. L'individuazione del grado di vulnerabilità dell'area in funzione della segnalazione delle criticità attuali e future del territorio.
2. L'individuazione dello schema generale, per tipologia e caratteristiche, della strategia di sviluppo che può interessare l'area o il gruppo di aree oggetto di valutazione, in funzione del grado di vulnerabilità identificato dal *Rapporto* e dalla contiguità territoriale del gruppo di aree considerate.

### **Una prima identificazione del grado di vulnerabilità delle aree urbane.**

È possibile fornire una prima stima del grado di competitività di un'area territoriale valutando la posizione della stessa in funzione del livello di competitività attuale e del livello di competitività prospettica, da cui si desume anche il grado di rischio territoriale a cui la provincia è esposta.

Sarà dunque possibile identificare quattro livelli aggregati di vulnerabilità, posizionando le province in altrettanti insiemi che presentano le seguenti caratteristiche:

- Debolezze strutturali: sono aree caratterizzate da uno scarso livello di competitività attuale (complessivo o su una particolare dimensione o indicatore) e da elevati rischi futuri (sulla medesima dimensione di analisi), quindi condizionate da debolezze di natura strutturale, per le quali si richiedono interventi ben congegnati sulle variabili fondamentali della competitività.
- Minacce future: sono aree che possiedono un buon posizionamento competitivo attuale ma caratterizzate da elevati rischi futuri, che determinano quindi l'esistenza di potenziali minacce di diminuzione della competitività.
- Opportunità competitive: sono aree dotate di uno scarso posizionamento competitivo, ma che possiedono bassi livelli di rischio

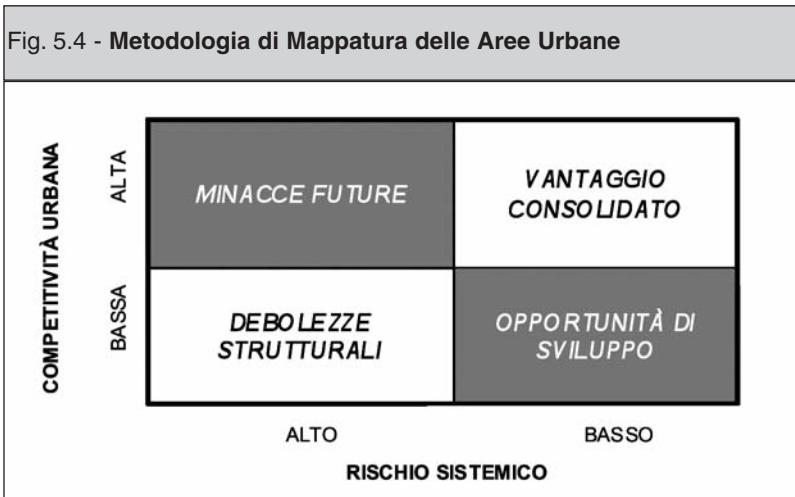
relativi, e quindi buone potenzialità e opportunità future sfruttabili per migliorare la condizione attuale.

- Vantaggio consolidato: aree con un buon posizionamento competitivo e bassi profili di rischio, che quindi sono in grado di mantenere e sfruttare i punti di forza attuali anche nel lungo periodo.

In relazione a questi diversi gradi di vulnerabilità si identificano quindi due macro tipologie di bisogni delle aree urbane sui quali impostare una strategia di sviluppo e di rigenerazione:

1. I bisogni strutturali, propri delle aree che presentano debolezze strutturali, che possono richiedere interventi sulle variabili fondamentali dello sviluppo e spesso con alto contenuto sociale, con profili d'investimento di lungo periodo e ad elevata componente a fondo perduto o comunque a remunerazione etica.
2. I bisogni di sviluppo, propri delle aree che presentano minacce future o opportunità competitive, che devono dunque impostare strategie di riposizionamento competitivo per neutralizzare le minacce future o viceversa per investire sui propri fondamentali e sulle proprie potenzialità per migliorare la condizione attuale, impiegando profili d'investimento di medio - lungo periodo a maggior grado rotativo, ma sostenuti da risorse a costi contenuti per garantire la sostenibilità dello sviluppo nel tempo.

Fig. 5.4 - Metodologia di Mappatura delle Aree Urbane



Come tutte le valutazioni aggregate di tal genere è necessario assumerne il risultato con la necessaria prudenza ed attenzione, subordinando la valutazione definitiva ad analisi integrate a ad un livello di approfondimento specifico, relative anche alle dinamiche interne peculiari dell'area considerata. Tuttavia, la metodologia esposta ha il pregio di fornire delle indicazioni preliminari sulla condizione relativa delle provincie italiane, e di essere impiegabile a diversi livelli di analisi proprio in relazione alla struttura del modello quantitativo del *Rapporto* che consente di valutare i macro indicatori di competitività e rischio a livello complessivo e a livello di dimensione, o di passare ad un'analisi molto più dettagliata sugli indicatori di competitività e sugli indicatori parziali.

### **Indirizzi Strategici in funzione del grado di vulnerabilità.**

Associando la tipologia dei bisogni delle aree urbane, individuabile grazie all'analisi sulle dimensioni della competitività attuale e del rischio, con il grado di contiguità territoriale delle aree evidenziate, è possibile individuare anche dei primi indirizzi strategici e delle macro - strategie di sviluppo del territorio, con una particolare attenzione al tema degli strumenti di governance e di finanziamento adottabili. Anche in questo caso lo scopo è capire in che modo il supporto quantitativo del *Rapporto* si inserisce nella definizione delle principali direttive strategiche, in un contesto in cui ci si ponga di fronte alla sfida di determinare politiche per aree urbane a geometria variabile (provincia, distretti, regione, ...).

Come abbiamo visto la definizione di una strategia dipende in primo luogo dall'individuazione dell'area territoriale su cui la strategia intende agire. Il modello quantitativo del *Rapporto*, in questa sua prima edizione, consente di sviluppare analisi su un'ampia gamma di gruppi di aree urbane, la cui dimensione minima sia quella provinciale.

Le analisi delle criticità delle aree urbane consentono di individuare due direttive strategiche di riferimento in funzione della contiguità territoriale delle aree analizzate:

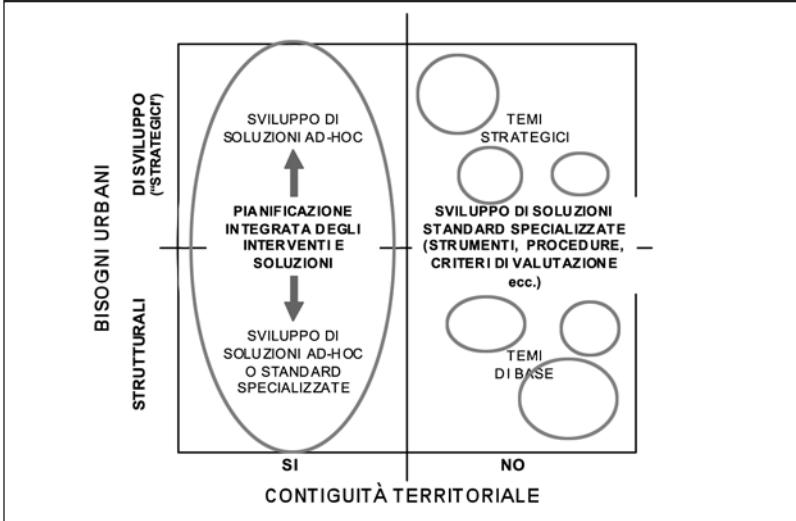
- Aree disperse su tutto il territorio nazionale (non contigue) caratterizzate però da criticità affini su una particolare dimensione o su un indicatore di competitività: si tratta tipicamente di proble-

matiche distribuite su tutto il territorio nazionale (accesso all'abitazione, invecchiamento della popolazione, ...) ma che colpiscono alcune province e regioni in maniera particolare. Essendo criticità di sistema paese e che riguardano aree non contigue ben si adattano a risposte e soluzioni standardizzate in termini di strumenti, procedure d'intervento, sistemi e criteri di valutazione, volte a diffondere, laddove ve ne sia l'esigenza, le best practice sviluppate nei migliori interventi di rigenerazione.

- Aree contigue (gruppi di province; distretti, regioni, macro - regioni) caratterizzate da una pluralità di problematiche e criticità interconnesse: quando l'obiettivo dell'analisi diviene un'area urbana o un gruppo di aree urbane, geograficamente, politicamente o economicamente legate si potranno evidenziare una pluralità di criticità il più delle volte interdipendenti. In questo caso tenderanno a svilupparsi politiche e strategie d'intervento ampie, ma necessariamente integrate, su più progetti e su più dimensioni d'intervento, e calate sulle specificità del territorio. L'integrazione nella gestione dei progetti è richiesta dalla interdipendenza delle criticità riscontrate sulle sei dimensioni della competitività, e dalla necessità di sviluppare progetti di rigenerazione che intervengano su tutte le dimensioni (le criticità ambientali, per esempio, dipendono sicuramente dallo sviluppo economico dell'area, nonché da una complessa serie di relazioni con lo sviluppo urbanistico delle città, delle infrastrutture logistiche e di tutti i fattori che influenzano la domanda di energia; il disagio abitativo è invece funzione del trend immobiliare e del benessere economico, ed è a sua volta legato ai flussi migratori e al grado di integrazione degli stranieri; ...).

A seguito dell'individuazione del territorio su cui s'intende intervenire il *Rapporto* consente di elaborare una prima valutazione aggregata del grado di vulnerabilità e sulle tipologie principali di criticità delle aree coinvolte, identificando bisogni strutturali e bisogni di sviluppo. Come abbiamo visto, nel percorso di creazione di una strategia quest'analisi corrisponde alla terza fase ovvero alla prima valutazione del territorio, preludio di una valutazione più approfondita e specifica nelle fasi successive, ma necessaria per focalizzare correttamente la strategia sugli ambiti e sulla direzione dell'intervento.

**Fig. 5.5 - Schematizzazione indirizzi strategici in funzione dei bisogni urbani e della contiguità territoriale**



Nella fig. 5.5 è possibile dunque individuare quattro indirizzi strategici fondamentali:

1. Problematiche strutturali su territori prossimi: indirizzi volti a colmare l'esigenza di buone pratiche replicabili, mediante strumenti in grado di raccogliere ed indirizzare investimenti a fondo perduto o a redditività calmierata rispetto al mercato. Vi dovrà essere comunque una strategia comune del territorio in grado di integrare i diversi interventi sulle dimensioni più vulnerabili, ma anche di coordinare parallelamente i progetti di sviluppo competitivo nelle medesime aree.
2. Esigenze di sviluppo competitivo su territori prossimi: indirizzi che prevedano risposte ad hoc, volte ad intercettare bisogni e problematiche specifiche del territorio, su una pluralità di dimensioni dello sviluppo caratterizzate però da una governance quanto più integrata a livello politico, procedurale e finanziario. Si prefigura dunque una molteplicità di progetti, che agiscono su problematiche diverse, ma all'interno di una strategia condivisa, tra i quali con ogni probabilità se ne individueranno uno o due in grado di trainare lo sviluppo dell'area, grazie alla capacità di

agire sulle potenzialità di sviluppo futuro dell'area e quindi di migliorare la sostenibilità e le possibilità di successo prospettiche. Gli strumenti di governance utilizzati dovranno essere in grado inoltre di attrarre finanziamenti rotativi a tassi adeguati alla sostenibilità degli interventi progettati, ma dotati di meccanismi incentivanti l'efficienza e l'efficacia nell'attuazione dei progetti, per poter selezionare i progetti migliori per garantire lo sviluppo futuro sostenibile del territorio.

3. Problematiche strutturali su territori non contigui: si identificano elevate criticità di natura strutturale per i quali sono necessari interventi che mediante l'utilizzo di buone pratiche consentano il raggiungimento di livello minimo accettabile, in questo caso però su aree non contingenti e distribuite su tutto il territorio nazionale. Si rende dunque ancor più significativa l'esigenza di individuare pratiche e strumenti d'azione standardizzati, in grado di agire sulle determinati comuni del medesimo problema su aree anche geograficamente distanti.
4. Esigenze di sviluppo competitivo su territori non contigui: indirizzi che prevedono lo sviluppo di soluzioni e strumenti standardizzati su tematiche strategiche di sviluppo, per le quali esistono incentivi, dinamiche attese future che consentano di sfruttare notevoli opportunità di sviluppo tese a migliorare una condizione attuale di criticità (si pensi ad esempio agli incentivi economici e fiscali che agevolano gli investimenti di incremento di offerta di energia da fonti rinnovabili).

In definitiva l'impianto quantitativo del *Rapporto* è in grado di sostenere la definizione di strategie d'intervento e di implementazione di progetti di sviluppo, sulle province italiane e su aree territoriali a geometria variabile, in una prima individuazione delle vulnerabilità del territorio sulle dimensioni della competitività attuale e dei rischi territoriali futuri. Il *Rapporto* costituisce dunque uno strumento di misurazione utile nella definizione di indirizzi strategici per lo sviluppo e la rigenerazione urbana.

### 5.3.2 Ambiti d'intervento supportati dal Rapporto

Secondo l'inquadramento concettuale e le modalità di interpretazione dei dati presentate, il *Rapporto* può risultare utile ed efficace

come strumento a supporto della pianificazione strategica e di politiche d'investimento sostenibili nei seguenti ambiti:

- a. Infrastrutture urbane nell'ambito dei trasporti e della logistica con l'obiettivo di ridurre gli impatti ambientali, diminuire la domanda energetica, migliorare la qualità dei trasporti ed il livello di accessibilità.
- b. Incremento dell'offerta energetica da fonti rinnovabili.
- c. Riconversione e rigenerazione di aree degradate o di siti abbandonati della città.
- d. Social housing a riduzione della tensione abitativa nei centri urbani.
- e. Edifici universitari, spazi adibiti a formazione in ambiti specialistici.
- f. Infrastrutture ricettive, museali, a servizio di elementi di patrimonio artistico, culturale ed ambientale con l'obiettivo di un riposizionamento ed un potenziamento integrato dell'offerta turistica del territorio.
- g. In generale, progetti in ambito infrastrutturale/immobiliare in grado di migliorare il grado di attrattività (demografica, del capitale umano, delle risorse finanziarie, ...) e contestualmente la competitività delle aree urbane nella direzione di uno sviluppo sostenibile di lungo periodo.

L'obiettivo di questo capitolo è presentare un esempio di applicazione delle potenzialità del *Rapporto*, formulando considerazioni strategiche ed operative con riferimento ad un particolare ambito d'intervento tra quelli possibili: il social housing. Tale scelta consente:

- Di verificare alcuni tra i possibili utilizzi del *Rapporto*, in un ambito d'intervento particolarmente importante in Italia:
  - Sotto il profilo sociale, per la tipologia del bisogno sul quale si vuole intervenire, e delle politiche urbane.
  - Per il sempre maggiore impiego di strategie d'intervento innovative rispetto alle risposte tradizionali che vede le Fondazioni Bancarie da anni direttamente impegnate insieme a molti soggetti pubblici e privati locali.
- Di sviluppare analisi su un settore d'intervento che, seppur non direttamente ammissibile al finanziamento con risorse provenienti da fondi strutturali in Italia, è finanziabile nell'ambito del

sistema JESSICA se inserito in progetti urbani integrati multisettoriali.<sup>7</sup>

- Di mostrare come il *Rapporto* si possa impiegare come strumento di supporto per Fondi d'investimento e altri soggetti impegnati nella definizione di strategie d'intervento nel social housing.
- Approfondire le applicazioni delle analisi ad un particolare settore, fornendo un dettaglio rispetto alle informazioni eterogenee e complementari riportate in tutto il *Rapporto*.

### *5.3.2.1 Un esempio di applicazione settoriale: supporti quantitativi e di analisi per lo sviluppo di strategie d'intervento nel social housing*

Negli ultimi anni la questione abitativa in Italia ha assunto una nuova centralità nel dibattito pubblico, soprattutto a causa del crescente disagio abitativo determinato dall'effetto congiunto del protratto ciclo di crescita dei prezzi del mercato immobiliare e degli affitti, nonché dal progressivo impoverimento relativo di ampie fasce di popolazione (si veda la fig. 5.6 che evidenzia l'incremento della forbice tra il trend di crescita degli affitti e dei redditi medi, e la tab. 5.5 che presenta il grado di sostenibilità abitativo a livello provinciale in termini di capacità media di acquisto delle abitazioni).

Questo fenomeno appare particolarmente significativo in quanto ad essere colpiti sono sempre più categorie sociali un tempo al sicuro rispetto all'accessibilità abitativa, appartenenti alla c.d. classe media italiana. Esiste dunque una crescente condizione di difficoltà abitativa spesso accompagnata da fragilità sociali e relazionali o da precarietà lavorative che interessa fasce di popolazione italiana trasversale alle tradizionali categorie sociali (giovani coppie, separati/divorziati, famiglie monoparentali, anziani, persone emerse da

---

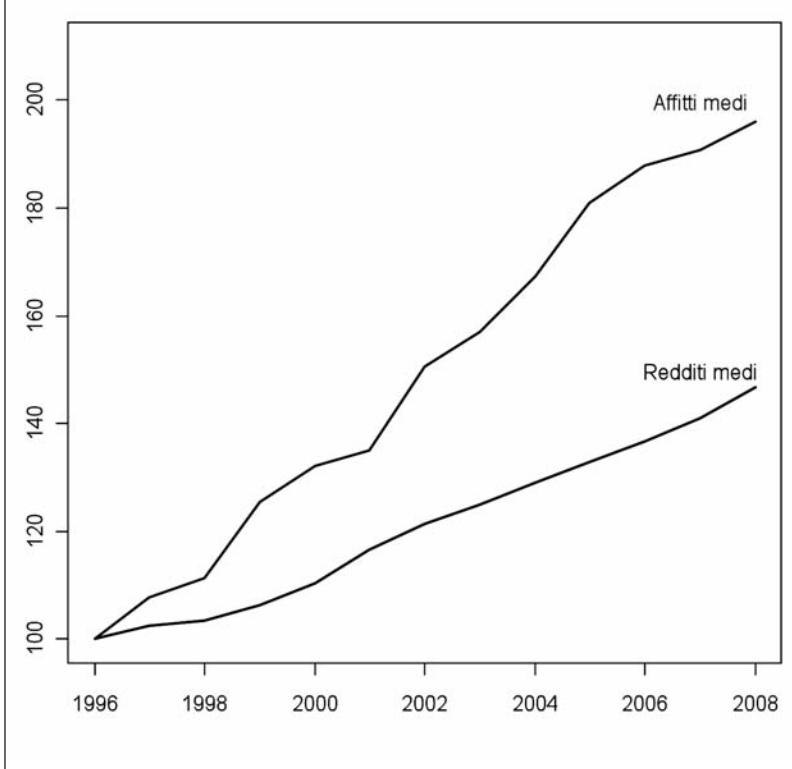
<sup>7)</sup> Un progetto multisettoriale che comprenda anche iniziative di housing sociale è finanziabile da un Fondo di Sviluppo Urbano (FSU) in funzione della % di finanziamento ammisible da parte di fondi strutturali:

- L'FSU può finanziare direttamente con fondi propri coprendo totalmente la parte ammissibile ed una quota ulteriore in funzione della % del proprio patrimonio costituita da fondi strutturali.
- Per esempio se un progetto ha una quota ammissibile del 20%, sarà finanziabile fino al 40% da un FSU il cui patrimonio sia composto per metà da risorse dei fondi strutturali.

condizioni di particolare disagio, giovani precari, studenti, ...) oltre a colpire gli immigrati che associano alla condizione abitativa anche il forte bisogno di integrazione.

La questione abitativa è molto importante anche nell'ottica della competitività urbana, per i riflessi che questa può avere nei confronti delle altre dimensioni della competitività: nella tabella 5.3 si elencano alcuni tra gli effetti che la condizione abitativa può avere su dinamiche e aspetti relative alle altre dimensioni.

Fig. 5.6 - Forbice redditi - affitti in Italia: numeri indice 1996=100



<b>Tab. 5.3 - Effetti della variazione della condizione abitativa nell'area urbana</b>	
<b>INTERVENTI DI MIGLIORAMENTO DELLA CONDIZIONE ABITATIVA</b>	<b>PEGGIORAMENTO DELLA CONDIZIONE ABITATIVA</b>
• attrattività per giovani provenienti da altre aree	• maggiori difficoltà ad attrarre e radicare giovani nel territorio
• attrattività per portatori di competenze ad alto valore aggiunto - supporto alla crescita del capitale umano nel sistema economico	• incremento criticità legate a scarsa coesione sociale e scarsa integrazione della popolazione immigrata
• fattore di facilitazione nella creazione di nuove famiglie	• fattore di rallentamento costruzione nuove famiglie
• incremento della coesione sociale	• impoverimento
• facilitare l'integrazione degli immigrati	
• riequilibrio domanda - offerta mercato immobiliare residenziale - raffreddamento prezzi/affitti	

In risposta a queste problematiche e di fronte alla progressiva diminuzione di risorse pubbliche investite in politiche abitative, in Italia si sono sviluppati nuovi percorsi ed iniziative che, anche attraverso l'utilizzo di strumenti finanziari ad hoc e di sistemi di partenariato, mirano a ridurre il disagio delle famiglie: data la difficoltà per il reperimento di risorse finanziarie adeguate e le significative criticità in termini di efficienza ed efficacia riscontrate nei progetti tradizionali di edilizia sociale, si stanno sviluppando interventi di social housing caratterizzati dall'utilizzo di strumenti finanziari e di governance innovativi quali i fondi immobiliari etici regionali di housing sociale.

Tali fondi hanno l'obiettivo di raccogliere risorse finanziarie miste, di origine pubblica e privata, con obiettivi di rendimento etico, da veicolare con un'ottica rotativa in progetti di social housing ad elevati standard edili ed ottimamente gestiti in ordine alla necessità di garantire sostenibilità ed efficacia nel raggiungimento della missione sociale delle iniziative. Tale strategia d'intervento iniziata mediante il primo fondo pilota nato in Lombardia e seguito da un analogo fondo in Veneto, si sta ora sviluppando in un sistema integrato e nazionale di fondi regionali.

La peculiarità fondamentale di queste iniziative è l'essere progetti di sistema, che coinvolgono una pluralità di attori, sia dal lato

finanziario che vede come primi investitori gli enti pubblici (Regioni e Stato) e investitori istituzionali di lungo periodo (Fondazioni Bancarie - prime promotrici del progetto, Cassa Depositi e Prestiti, banche, ...); sia dal lato del governo e della gestione delle iniziative, nella quale sono coinvolti gestori di fondi immobiliari, soggetti del terzo settore con particolare esperienza nei progetti di housing sociale nonché una eterogeneità di operatori con competenze specifiche nella progettazione e gestione finanziaria, immobiliare ed operativa delle iniziative.

I fondi immobiliari non costituiscono comunque l'unica tipologia d'intervento e di risposta, ma integrano e completano una pluralità di iniziative e progetti pilota già in atto, dalle specifiche caratteristiche sociali e di dimensione minore.

### **Peculiarità delle nuove strategie d'intervento nel social housing.**

La strategia d'intervento nel social housing che si sta affermando in Italia prevede il riconoscimento di una serie di aree caratterizzate da significativi disagi abitativi, e l'attuazione sulle stesse di progetti di edilizia sociale mediante strumenti e buone pratiche standardizzate: i fondi immobiliari etici caratterizzati da specifiche regole e metodologie d'intervento e di governo delle iniziative.

Dal lato della governance i fondi immobiliari consentono, in tutti i progetti ed in tutte le aree interessate:

- Impiego strumenti di gestione dei progetti di natura immobiliare in grado di raccogliere risorse miste, attingendo in particolare dal settore privato.
- Mantenimento obiettivi di remunerazione etica su investimenti rotativi, per garantire la sostenibilità ed incentivare l'efficienza.
- Elevata specializzazione e professionalità nella gestione.
- Elevata trasparenza.
- Possibilità di coinvolgere in una governance flessibile i portatori degli interessi istituzionali e sociali dell'iniziativa.

Dal lato della gestione dei progetti si impiegano le seguenti pratiche standardizzate:

- Identificazione di un target di utenti caratterizzato dall'impossibilità di accedere ai servizi dell'edilizia sociale pubblica tradizionale, perché appartenenti ad una fascia di reddito considerata troppo elevata, ma comunque in stato di disagio abitativo nel mercato privato.

- Riduzione del tasso di morosità e del relativo impatto sulla sostenibilità dei progetti, mediante strumenti finanziari (fondi di garanzia, ...), adeguati strumenti giuridici (contratti adeguati a gestire morosità prolungate) ed efficaci architetture sociali della gestione.
- Riduzione dei rischi di sostenibilità sociale degli interventi, mediante una selezione del mix sociale di utenti mai troppo sbilanciato su fasce d'utenza in particolare stato di disagio o in difficoltà d'integrazione (evitare l'effetto “ghetto”).

<b>Tab. 5.4 - Tabella: percorso di analisi per il focus settoriale sull'housing sociale</b>		
<b>FASI DI ANALISI</b>	<b>STRUMENTI</b>	<b>OBIETTIVI DELL'ANALISI</b>
Segnalazione delle criticità abitative (trend e attese)	Mappatura delle province italiane in funzione del livello di competitività attuale e dei rischi futuri.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Segnalazione criticità abitative, aree a maggior disagio</li> <li>• Identificazione di alcuni fattori di evoluzione del disagio</li> <li>• Identificazione primi elementi ed indirizzi per strategie d'intervento</li> </ul>
Primi elementi di caratterizzazione del disagio, desumibili dalle dinamiche demografiche	Analisi previsioni demografiche su province per quali si segnalano maggiori criticità abitative di sistema	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prima caratterizzazione del disagio nelle aree analizzate</li> <li>• Valutazione prospettive per alcune fasce di popolazione, potenzialmente fragili (immigrati, anziani, giovani)</li> </ul>

L'importanza del soddisfacimento del bisogno abitativo, legato a tutte le dimensioni fondamentali del benessere di persone e famiglie, e la necessità di applicare strumenti e pratiche standardizzate su contesti territoriali diversi e su bisogni diversificati e altamente sensibili, evidenziano chiari bisogni per l'applicazione efficace di questa strategia d'intervento:

- In primo luogo la scarsità di risorse, che oltre a richiedere interventi economicamente sostenibili, costringe ad identificare un ordine di priorità sulle aree e sui progetti da finanziare, identificando in particolare interventi nelle aree su cui vi è un maggiore bisogno ed uno stato più intenso di disagio.
- Le caratteristiche di interventi integrati su più tematiche e dimensioni comporta che i parametri di impostazione di un progetto

non possono essere incentrati sulla sola redditività, ma anche e soprattutto sulla pertinenza dello stesso ai bisogni abitativi del territorio: si richiede quindi di identificare non solo la gravità del bisogno, ma anche la tipologia dello stesso valutando le fragilità attuali e prospettive delle fasce di popolazione coinvolte.

Quindi se la standardizzazione è fondamentale per l'impiego di strumenti efficienti, in grado di raccogliere risorse per finanziare interventi di sistema e di avviare progetti sostenibili mediante l'uso delle migliori pratiche, si rende anche necessario sviluppare progetti in grado di rispondere alla specifica domanda abitativa del territorio sui cui si agisce. Non riuscire ad individuare le tipologie del bisogno abitativo nel territorio, può comportare un'impostazione non ottimale del progetto per la gestione di rischi sociali ed economici di lungo periodo, e quindi minare la sostenibilità nel tempo di tali progetti. In questo ambito il *Rapporto* può fornire un supporto informativo, anche se certamente non l'unico, nell'identificazione delle criticità abitative del territorio, e grazie alle previsioni demografiche di cui è dotato, fornire utili indicazioni relativamente alle dinamiche attese dei fattori che spesso determinano criticità sociali, e sicuramente anche di tipo abitativo, quali l'immigrazione, il carico sociale della popolazione anziana, il fabbisogno abitativo futuro determinato dai giovani che lasciano il nucleo familiare. Infine fornisce una dettagliata analisi della dimensione immobiliare residenziale su ciascuna provincia consentendo anche di incrociare le performance del mercato con le criticità abitative e demografiche riscontrate. Di seguito dunque si presenterà un approfondimento - seguendo lo schema di analisi presentato nella tabella seguente - relativo ai supporti informativi desumibili dai risultati del *Rapporto*<sup>8</sup>, che possono essere utili a tutti gli attori coinvolti nell'impostazione e applicazione di strategie e progetti di housing sociale, quali Fondazioni Bancarie, investitori istituzionali, Enti Pubblici, Regioni, gestori e advisor dei Fondi Immobiliari Regionali e del Fondo Nazionale.

---

<sup>8)</sup> Ancora una volta il riferimento ai risultati del Rapporto rappresenta una modalità sintetica per riferirsi all'intero e ben più ampio patrimonio di informazioni, metodi e conoscenze reso disponibile non solo dal Rapporto in sé, ma dall'insieme delle basi informative, indicatori, metodologie e conoscenze con-divise che emergono dalla costruzione, alimentazione e aggiornamento nel tempo del Rapporto.

## Supporti informativi e quantitativi del Rapporto a supporto di interventi di Housing Sociale.

### *Segnalazione delle criticità abitative, ed eventuali trend passati e attese future*

Analizzando i risultati dell'indicatore di housing affordability<sup>9</sup> in termini statici - valore al 2008 - e dinamici - valore al 1995 e variazione nei 13 anni successivi - si fornisce una prima segnalazione del livello al 2008 della sostenibilità abitativa per tutte le province italiane che, in media, registra una significativa riduzione del 20% negli ultimi 13 anni (tab. 5.5).

L'indicatore di housing affordability segnala la capacità media di acquisto di un'abitazione, rapportando il reddito medio delle famiglie con il costo medio delle abitazioni, è quindi un indicatore che richiede di associare alle valutazioni sui risultati, le seguenti premesse:

- Un valore basso dell'indicatore segnala un potenziale disagio abitativo, in quanto evidenzia una scarsa capacità di acquisto dell'abitazione.
- L'indicatore tuttavia getta luce solo su un aspetto del disagio abitativo, in quanto evidenzia eventuali tensioni abitative dal lato della proprietà dell'abitazione, ma non direttamente dell'affitto.
- Il mercato immobiliare è caratterizzato da cicli di crescita e flessione piuttosto lunghi, l'indicatore di housing affordability è stato calcolato in un periodo di crescita, che ha raggiunto il picco più elevato negli ultimi anni di analisi. È possibile dunque che nei prossimi anni vi sia una decrescita dei valori immobiliari, e che questa possa portare ad una mitigazione delle criticità segnalate dall'indicatore; tuttavia tale previsione deve essere confermata anche dalle attese sui redditi reali delle famiglie che potrebbero subire anch'essi gli effetti negativi dell'attuale crisi economica e finanziaria.

Un indicatore utilizzabile come prima stima del rischio di incremento dei fattori di tensione abitativa è l'indice di disponibilità di

---

<sup>9)</sup> Indicatore parziale della dimensione socio-economica, calcolato come i mq di superficie abitativa acquistabili con il reddito medio annuale delle famiglie. Per approfondimenti metodologici si veda il secondo capitolo del Rapporto.

abitazioni per i giovani, determinato dal deficit domanda/offerta di abitazioni indotto dalle dinamiche demografiche.<sup>10</sup>

L'indice è calcolato sulla base delle previsioni future sulla popolazione giovane che in Italia lascerà il nucleo familiare alla ricerca di nuove abitazioni (domanda attesa di nuove abitazioni da dinamiche demografiche) e delle previsioni future dei decessi che potranno determinare la disponibilità di abitazioni vuote nel mercato (offerta da dinamiche demografiche), l'eventuale deficit di offerta indica approssimativamente la domanda di abitazioni che dovrà essere colmata mediante l'impiego dello stock esistente sottoutilizzato o mediante nuove costruzioni.

<b>Tab. 5.5 - Estratto dei risultati sull'indicatore Housing Affordability</b>					
regione	provincia	1995	2008	Variazione 2008 - 1995	Annualità per acquisto di 60 mq (2008)
CAMPANIA	Napoli	3,7	2,3	- 1,4	26,4
LAZIO	Roma	4,4	2,7	- 1,7	22,1
CAMPANIA	Salerno	6,6	3,2	- 3,5	18,9
LOMBARDIA	Milano	5,4	3,2	- 2,2	18,5
VENETO	Venezia	4,6	3,4	- 1,2	17,7
PUGLIA	Bari	5,2	3,8	- 1,4	15,7
CAMPANIA	Caserta	7,6	4,0	- 3,5	14,9
SARDEGNA	Cagliari	6,6	4,2	- 2,4	14,3
SICILIA	Catania	6,6	4,3	- 2,3	14,0
TOSCANA	Firenze	8,0	4,5	- 3,5	13,4
SICILIA	Palermo	5,5	4,5	- 1,0	13,3
MARCHE	Pesaro	8,3	4,7	- 3,6	12,8
VENETO	Verona	9,8	4,8	- 5,0	12,5
VENETO	Treviso	7,4	5,0	- 2,5	12,1
TOSCANA	Livorno	9,5	5,1	- 4,5	11,9
TOSCANA	Siena	8,1	5,1	- 3,0	11,9
EMILIA ROMAGNA	Rimini	7,1	5,3	- 1,8	11,3
TOSCANA	Pisa	8,3	5,3	- 3,0	11,2
EMILIA ROMAGNA	Bologna	6,8	5,4	- 1,5	11,2
EMILIA ROMAGNA	Parma	9,9	5,4	- 4,4	11,0
LIGURIA	Imperia	10,0	5,6	- 4,4	10,8
LOMBARDIA	Brescia	7,1	5,6	- 1,5	10,7
PUGLIA	Taranto	8,1	5,7	- 2,3	10,5

<sup>10)</sup> Per dettagli si veda lo specifico approfondimento nel quarto capitolo.

segue					
CALABRIA	Reggio Calabria	8,7	5,8	- 3,0	10,4
VENETO	Padova	8,5	5,8	- 2,7	10,3
SICILIA	Messina	6,7	5,9	- 0,8	10,2
LIGURIA	Genova	6,6	5,9	- 0,7	10,2
TRENTINO ALTO ADIGE	Trento	10,7	5,9	- 4,8	10,2
ABRUZZO	Pescara	9,0	6,0	- 3,0	10,0
TOSCANA	Lucca	10,3	6,1	- 4,2	9,9
TRENTINO ALTO ADIGE	Bolzano	7,6	6,1	- 1,5	9,9
PUGLIA	Foggia	6,4	6,1	- 0,3	9,9
LOMBARDIA	Bergamo	10,8	6,1	- 4,7	9,8
CALABRIA	Cosenza	9,9	6,1	- 3,7	9,8
TOSCANA	Grosseto	10,4	6,2	- 4,2	9,7
LOMBARDIA	Como	8,5	6,2	- 2,3	9,6
PIEMONTE	Asti	12,4	6,5	- 5,9	9,2
LOMBARDIA	Pavia	9,6	6,5	- 3,1	9,2
SICILIA	Agrigento	8,6	6,6	- 2,0	9,2
ABRUZZO	L'Aquila	8,4	6,6	- 1,8	9,1
SICILIA	Caltanissetta	8,9	6,6	- 2,3	9,1
SICILIA	Siracusa	10,2	6,6	- 3,6	9,1
UMBRIA	Perugia	8,8	6,6	- 2,2	9,0
LAZIO	Latina	10,0	6,7	- 3,3	9,0
MARCHE	Ancona	8,5	6,7	- 1,8	9,0
PIEMONTE	Torino	7,2	6,7	- 0,5	9,0
MOLISE	Campobasso	11,2	6,7	- 4,6	9,0
VENETO	Vicenza	9,8	6,7	- 3,1	8,9
EMILIA ROMAGNA	Modena	8,5	6,7	- 1,8	8,9
CAMPANIA	Avellino	9,7	6,8	- 3,0	8,9
BASILICATA	Matera	7,6	6,8	- 0,8	8,9
LIGURIA	Savona	9,6	6,8	- 2,8	8,8
BASILICATA	Potenza	7,7	6,9	- 0,8	8,7
PUGLIA	Lecce	8,8	7,0	- 1,8	8,5
CAMPANIA	Benevento	7,7	7,0	- 0,6	8,5
EMILIA ROMAGNA	Piacenza	9,6	7,3	- 2,3	8,3
PIEMONTE	Novara	12,8	7,3	- 5,5	8,3
SARDEGNA	Sassari	9,4	7,3	- 2,1	8,2
TOSCANA	Arezzo	10,1	7,3	- 2,8	8,2
LOMBARDIA	Varese	9,5	7,4	- 2,1	8,1
CALABRIA	Crotone	11,4	7,5	- 4,0	8,0
TOSCANA	Prato	10,1	7,6	- 2,5	7,9
PIEMONTE	Verbania	8,3	7,6	- 0,6	7,9
TOSCANA	Pistoia	12,3	7,6	- 4,7	7,8

segue					
TOSCANA	Massa	9,3	7,7	- 1,6	7,8
EMILIA ROMAGNA	Reggio E.	8,1	7,7	- 0,4	7,8
LOMBARDIA	Lodi	8,3	7,7	- 0,6	7,7
SARDEGNA	Oristano	11,6	7,9	- 3,7	7,6
LIGURIA	La Spezia	14,0	8,1	- 5,9	7,4
FRIULI VENEZIA GIULIA	Udine	11,7	8,1	- 3,6	7,4
MARCHE	Macerata	13,8	8,2	- 5,6	7,3
CALABRIA	Catanzaro	10,8	8,2	- 2,6	7,3
LOMBARDIA	Lecco	10,0	8,2	- 1,7	7,3
ABRUZZO	Teramo	11,1	8,3	- 2,8	7,2
PIEMONTE	Cuneo	10,6	8,4	- 2,2	7,2
VALLE D'AOSTA	Aosta	10,1	8,4	- 1,7	7,1
LOMBARDIA	Mantova	11,2	8,5	- 2,8	7,1
LAZIO	Rieti	13,3	8,5	- 4,8	7,1
SICILIA	Trapani	9,6	8,5	- 1,1	7,1
LAZIO	Viterbo	10,8	8,5	- 2,3	7,0
PUGLIA	Brindisi	9,0	8,6	- 0,3	6,9
EMILIA ROMAGNA	Ferrara	12,1	8,7	- 3,5	6,9
SICILIA	Enna	10,6	8,7	- 1,9	6,9
UMBRIA	Terni	11,9	8,8	- 3,0	6,8
ABRUZZO	Chieti	10,8	8,9	- 1,9	6,8
FRIULI VENEZIA GIULIA	Trieste	9,9	8,9	- 0,9	6,7
FRIULI VENEZIA GIULIA	Pordenone	10,4	9,0	- 1,4	6,7
CALABRIA	Vibo Valentia	12,2	9,0	- 3,2	6,7
MARCHE	Ascoli P.	12,9	9,1	- 3,8	6,6
LAZIO	Frosinone	6,7	9,3	2,6	6,5
EMILIA ROMAGNA	Forlì	12,2	9,4	- 2,8	6,4
LOMBARDIA	Sondrio	9,5	9,7	0,2	6,2
EMILIA ROMAGNA	Ravenna	10,3	9,8	- 0,5	6,1
SARDEGNA	Nuoro	11,7	9,8	- 1,8	6,1
LOMBARDIA	Cremona	12,7	9,9	- 2,9	6,1
MOLISE	Isernia	12,2	10,1	- 2,2	6,0
SICILIA	Ragusa	11,3	10,6	- 0,7	5,7
PIEMONTE	Alessandria	14,3	10,9	- 3,4	5,5
VENETO	Rovigo	13,7	11,6	- 2,2	5,2
VENETO	Belluno	9,8	11,6	1,8	5,2
PIEMONTE	Biella	10,3	12,9	2,6	4,6
PIEMONTE	Vercelli	11,5	13,5	2,0	4,5
FRIULI VENEZIA GIULIA	Gorizia	14,1	14,6	0,5	4,1
	media	9,5	7,2	- 2,3	9,3
	varianza	5,0	4,8	2,8	12,4

Si utilizza questo indicatore come proxy del rischio considerando che:

- Rappresenta la domanda attesa futura di abitazioni della popolazione giovane - caratterizzata tra l'altro da particolari condizioni di precarietà e fragilità sociale - e qualora fosse particolarmente significativo rispetto all'offerta indica la necessità di intervenire per gestire questo deficit mediante l'adeguata politica di ottimizzazione o incremento dell'offerta, in alternativa si profila il rischio di ulteriore incremento del costo abitativo.
- Non si può considerare comunque un indicatore completo della domanda abitativa futura in quanto non considera tutti i fattori di domanda (seconde case, flussi temporanei, ...) e di offerta (stock esistente, quota di stock sottoutilizzato, ...), ma un primo indicatore di un fattore che se mal gestito può determinare un'ulteriore diminuzione del grado di accessibilità abitativa nell'area urbana.

**Tab. 5.6 - Domanda abitativa indotta da dinamiche demografiche nel breve, medio e lungo periodo**

	breve periodo 2009-2015		medio periodo 2016-2022		lungo periodo 2023-2030	
	sbilancio domanda-offerta	deficit offerta	sbilancio domanda-offerta	deficit offerta	sbilancio domanda-offerta	deficit offerta
Torino	57.720	47%	22.440	16%	9.146	5%
Milano	118.678	63%	75.845	34%	70.721	24%
Roma	149.065	76%	92.848	41%	74.284	26%
Padova	28.357	67%	17.718	36%	16.619	26%
Bologna	11.648	19%	6.035	9%	11.071	14%
Napoli	163.257	141%	123.052	95%	91.087	54%
Bergamo	46.120	105%	32.897	62%	32.246	47%
Brescia	52.757	99%	39.433	63%	41.832	51%
Caserta	53.271	163%	41.597	108%	33.513	67%
Verona	35.683	84%	27.264	56%	30.001	48%
Palermo	53.594	91%	38.009	60%	19.589	25%
Catania	46.796	95%	33.567	62%	18.318	27%
Bari	72.398	107%	44.019	57%	23.430	24%
Salerno	45.175	87%	30.921	54%	18.962	28%
Firenze	13.437	22%	5.279	8%	3.566	5%

Nella tab. 5.6 si presenta il deficit di offerta delle prime 15 province in Italia per popolazione in termini della quantificazione domanda di abitazioni che eccede l'offerta (sbilancio domanda - offerta) e del peso dello sbilancio sul totale di abitazioni offerto (deficit di offerta). I risultati evidenziano come:

- Buona parte dei grandi centri urbani italiani, mantenendo un'attrattività nei confronti dei non residenti, svilupperanno una domanda di nuove abitazioni.
- Esistono comunque differenze tra i grandi centri, in particolare tra quelli che per struttura della popolazione ed attrattività manifestano elevati deficit di offerta, e quelli che per l'invecchiamento atteso della popolazione vedranno diminuire significativamente lo sbilancio della domanda di nuove abitazioni nel lungo periodo (Torino).
- In termini di primi indirizzi d'intervento, ne consegue che a parità di utilizzo dell'attuale dotazione di abitazioni.
  - Si possono identificare poli metropolitani dove la forte domanda di abitazioni della popolazione giovane potrà determinare la necessità di costruire di nuove case.
  - Si possono identificare centri di grande e media dimensione dove la disponibilità relativa di abitazioni causata da dinamiche demografiche consente la focalizzazione su interventi di rigenerazione dell'esistente stock abitativo.

### *Mappatura delle aree urbane in funzione delle criticità abitative*

Poste le necessarie premesse all'impiego dell'indicatore di housing affordability e all'indice di disponibilità di abitazioni, il *Rapporto* consente lo sviluppo di una prima valutazione delle tensioni abitative in Italia, incrociando i dati dell'housing affordability con altri risultati del modello di valutazione della competitività prospettica ed attuale:

- L'analisi immobiliare del settore residenziale (già sviluppata nel terzo capitolo per la dimensione immobiliare) permette di notare come una scarsa sostenibilità abitativa si associa spesso alle migliori dinamiche e performance reddituali del mercato, ad ulteriore evidenza di come in molte città italiane alla crescita dei prezzi e dei valori immobiliari sia corrisposta una diminuzione della sostenibilità abitativa della classe media italiana.

- L'utilizzo delle previsioni demografiche permette di incrociare le segnalazioni delle vulnerabilità attuali con eventuali minacce future di peggioramento dei fattori di criticità. Nello specifico, l'impianto previsionale della dimensione demografica stima la domanda e l'offerta abitativa indotte dalle componenti demografiche, come prima proxy del rischio del territorio di incorrere in una dinamica di deficit di offerta futura di abitazioni, e quindi di introdurre ulteriori fattori di peggioramento per la sostenibilità del costo delle abitazioni.

Possiamo quindi strutturare una prima mappatura delle aree urbane relativamente alle dimensioni competitività - rischio per l'housing sociale in cui:

- Per individuare le criticità attuali, si impiega l'indicatore di housing affordability 2008 standardizzato secondo la metodologia esposta nel secondo capitolo e nella nota metodologica in allegato.
- Come prima stima del rischio di tensioni future, si utilizza la media nel periodo 2009-2030 del deficit percentuale di offerta abitativa determinato dalle dinamiche demografiche.

Secondo lo schema di valutazione dei dati già presentato nei precedenti paragrafi (paragrafo 5.3.1.3), si propone dunque una mappatura del posizionamento delle aree territoriali sulle dimensioni della competitività attuale e del rischio futuro relativamente alle criticità abitative, visualizzabile nel grafico a dispersione e nella mappa delle criticità abitative in Italia visualizzate di seguito. Il posizionamento delle province italiane rispetto a queste due dimensioni induce a sviluppare le seguenti riflessioni:

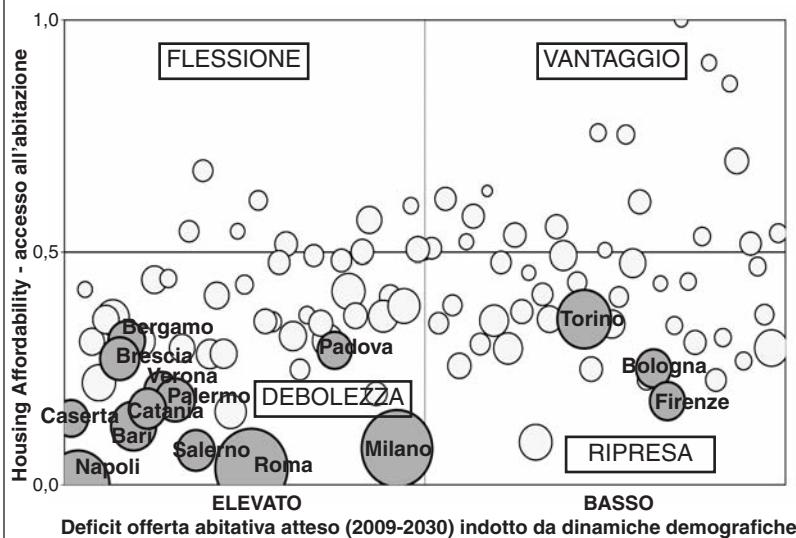
- Una buona parte delle province italiane si posiziona al di sotto del valore di 0,5 assunto dall'indicatore standardizzato di sostenibilità abitativa (negli ultimi due quadranti) e possiede dunque un basso livello relativo di sostenibilità abitativa (ed anche inferiore alla media del 1995), segnalazione del livello di criticità generalizzata della condizione abitativa in Italia, e del grado di priorità che hanno assunto politiche e strategie d'intervento di housing sociale;
- Le maggiori tensioni abitative a livello attuale e prospettico tendono a concentrarsi nei grandi centri e nelle aree metropolitane.
- Il problema abitativo è ugualmente diffuso tra le province del

Nord, del Centro e del Sud Italia (come evidenziato dalla dispersione delle gradazioni di colore rosso nella mappa delle criticità abitative), a significare che una strategia d'intervento che utilizzi come strumento una rete di fondi immobiliari etici ben si posiziona in un contesto caratterizzato da analoghe criticità abitative distribuite a macchia sul territorio e che richiede dunque risposte con un buon grado di standardizzazione.

- Seguendo lo schema consolidato di individuazione delle vulnerabilità urbane in funzione delle criticità competitive attuali e dei rischio sistematici, si possono suddividere le province italiane con minore sostenibilità abitativa (posizionati al di sotto del valore di 0,5 assunto dall'indicatore standardizzato di sostenibilità abitativa) in due insiemi:
  - Segnalazione di debolezze abitative (quadrante in basso a sinistra nel grafico a dispersione delle criticità abitative): province con bassa sostenibilità abitativa ed elevato deficit atteso a copertura della domanda di nuove abitazioni legata alla popolazione giovane. In questo insieme si posizionano la maggior parte delle province più popolose e dei grandi centri metropolitani, si identificano quindi aree urbane di medio-grande dimensione dove l'accesso abitativo è già difficile e vi sarà un'ulteriore domanda di nuove case. In queste aree servono interventi volti all'incremento dell'offerta abitativa e a sostegno dell'accessibilità abitativa.
  - Aree in ripresa (quadrante in basso a destra nel grafico 53.2): aree urbane dove esiste un problema di accesso alla casa, destinato a mitigarsi per effetto delle dinamiche demografiche.
- Le province che evidenziano limitati problemi di accesso (posizionati al di sopra del valore di 0,5 assunto dall'indicatore standardizzato di sostenibilità abitativa) sono a loro volta distinguibili in funzione del grado di domanda futura abitativa indotta dalle dinamiche demografiche:
  - Aree in vantaggio (quadrante in alto a destra): sono aree con limitati problemi di accesso all'abitazione e con bassa domanda abitativa indotta da dinamiche demografiche; si tratta di centri medio - piccoli nei quali non sembra essere prioritaria l'attivazione di progetti che riducano la tensione abitativa, ma piuttosto di interventi volti alla rigenerazione del patrimonio esistente, e alla riduzione del rischio di spopolamento di alcune aree della città, spesso i centri storici.

- Aree in flessione (quadrante in basso a sinistra): centri con bassi problemi di accessibilità abitativa caratterizzati però da un incremento atteso della domanda di nuove abitazioni, allo stato attuale in questo insieme vi sono poche aree urbane distribuite omogeneamente sul territorio nazionale. In queste aree non si registra il particolare bisogno di interventi immediati con particolari caratteristiche sociali, ma l'esigenza di monitorare il rischio di una flessione futura dell'attuale equilibrio abitativo dovuta alle dinamiche demografiche.

Fig. 5.7 - Grafico a dispersione delle criticità abitative: Mappatura delle Province Italiane in funzione delle criticità abitative e del numero di abitanti (la dimensione delle bolle è funzione del numero di abitanti per provincia)

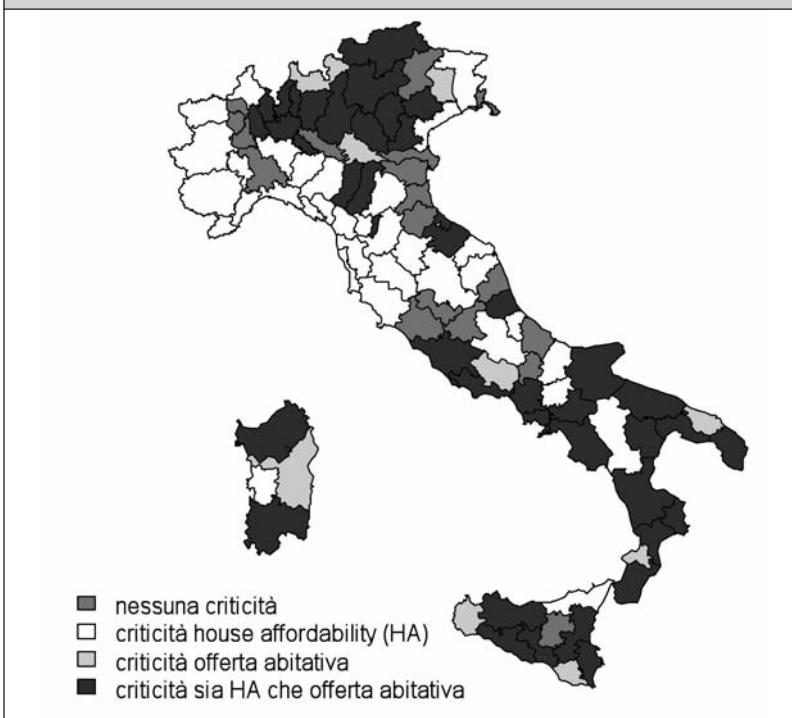


L'analisi presentata fin'ora risponde parzialmente all'esigenza di identificare le aree prioritarie per gli interventi e fornisce anche primi elementi per una valutazione di strategie d'intervento sul sistema abitativo del territorio. Questo risultato ha quindi la valenza di segnalazione preliminare di un livello di tensione abitativa generale nel territorio provinciale e va inteso con buona approssimazione, come un chiaro segnale della necessità di sviluppare un approfondimento, in primis tra le province con bassa sostenibilità ed ele-

vati rischi futuri, per valutare l'opportunità di effettuare interventi ed investimenti di housing sociale nel territorio.

Il quadro sopra delineato non è comunque esaustivo, in quanto potrebbero esservi province con elevata sostenibilità abitativa in media, ma con fasce di popolazione particolarmente colpite da forti disagi abitativi, e quindi con esigenze d'interventi specifici; ne consegue che le criticità segnalate dal *Rapporto* si possono definire di sistema abitativo nel suo insieme, e costituiscono una segnalazione che va comunque approfondita nelle sue specificità nel territorio.

**Fig. 5.8 - Mappa delle criticità abitative: Mappatura delle Province Italiane in funzione dell'housing affordability e del deficit di offerta abitativa<sup>11</sup>**



<sup>11</sup>) Note metodologiche:

- Criticità per housing affordability per valori inferiori a 0,5 dell'indice standardizzato;
- Criticità per l'indice di deficit di offerta abitativa per valori al di sotto della mediana.

## Primi elementi di caratterizzazione del disagio desumibili dalle dinamiche demografiche.

Individuate le province che possono richiedere interventi prioritari il *Rapporto* consente di fare un ulteriore passo in avanti nell'identificare la possibile definizione degli stessi per determinati target d'utenza, in funzione delle dinamiche demografiche attese che riguardano le fasce di popolazione che i tipicamente interessano l'housing sociale. In quest'analisi ci concentreremo in particolare su due dinamiche demografiche.

I flussi attesi di immigrati esteri: l'arrivo di significativi flussi di popolazione straniera in una provincia è un fenomeno che può comportare effetti diametralmente opposti, come la proverbiale medaglia a due facce, sicuramente un'opportunità di sviluppo economico, ma anche significative criticità relative all'integrazione della popolazione straniera, che possono cronicizzarsi in situazioni di particolare disagio e gravità anche per intere aree urbane (ghetti, aree in declino con elevati tassi di criminalità, ...). La dimensione abitativa è di cruciale importanza per gestire e prevenire tali fenomeni, non solo per la condizione di precarietà economica in cui spesso versa la popolazione immigrata, ma anche per le particolari esigenze abitative che si possono manifestare (case con peculiarità specifiche nella predisposizione degli spazi, case per famiglie numerose, quartieri con servizi per famiglie mononucleari, ...).

Il carico atteso della popolazione anziana: le dinamiche del carico atteso della popolazione anziana, sono di ovvia importanza per il futuro competitivo di una provincia. Tra i bisogni della popolazione anziana emergerà con ogni probabilità anche quello abitativo in funzione delle specifiche dinamiche economiche e sociali (separazione dalla famiglia di origine, anziani soli, dinamiche pensionistiche attese, ...).

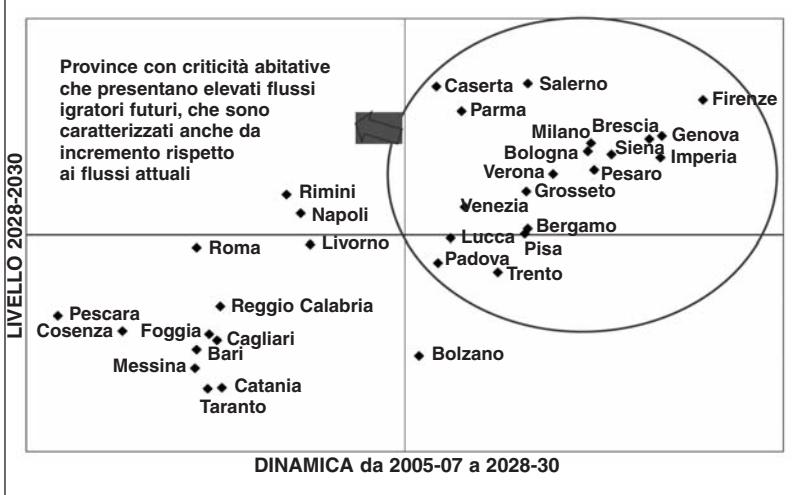
Come esempio di applicazione dei risultati del *Rapporto* per l'analisi di queste dinamiche, nei grafici a dispersione precedenti si evidenziano il posizionamento competitivo futuro atteso delle province per le quali si segnalano particolari criticità abitative di sistema (le 35 che segnalano la minor accessibilità) relativamente all'indice migratorio con l'estero e all'indicatore su anzianità e carico sociale.

La metodologia di analisi utilizzata riprende l'approccio già svi-

luppato nel quarto capitolo<sup>12</sup>, che prevede di valutare il posizionamento futuro delle aree urbane al termine del periodo di analisi (triennio 2028-2030) e la variazione di posizionamento dall'inizio dell'orizzonte temporale di previsione (differenza tra media del triennio 2028-30 e triennio 2005-07).

L'obiettivo della valutazione è rispondere all'esigenza di capire se, una volta verificata la reale opportunità di sviluppare interventi di housing sociale nelle aree sulle quali si segnala una particolare criticità abitativa di sistema, è possibile ottenere informazioni su dinamiche demografiche attese che possano influenzare la caratterizzazione del disagio, e quindi indirizzare gli interventi programmati.

**Fig. 5.9 - Grafico a dispersione rischio migratorio con l'estero: 35 province con segnalazione di potenziale criticità abitativa**



Nella fig. 5.9 le province che avranno i più elevati flussi futuri di immigrati, con ulteriori incrementi rispetto ai livelli attuali si posizionano nel quadrante in alto a destra. Tra queste è interessante notare province come Milano, Verona, Brescia, Caserta, Salerno che,

<sup>12)</sup> Per maggiori approfondimenti metodologici si veda anche il secondo capitolo e la nota metodologica in allegato.

come abbiamo visto, sono anche caratterizzate da elevate percentuali di domanda di nuove abitazioni non coperte dall'offerta determinati da dinamiche demografiche. In questi casi tra i principali fattori di determinazione della nuova domanda di abitazioni vi sono anche i flussi migratori attesi.

In generale per le province che si posizionano nel quadrante in alto a destra si pone fortemente la questione di valutare, se e solo se si è verificata la reale opportunità di investire in progetti di social housing, lo sviluppo di iniziative che abbiano tra gli obiettivi primari anche la mitigazione delle problematiche abitative della popolazione immigrata. Queste dovrebbero rientrare nell'insieme di iniziative da intraprendere per trasformare i flussi immigratori soprattutto in un'opportunità di sviluppo, gestendo adeguatamente tutte le criticità sociali ed economiche correlate.

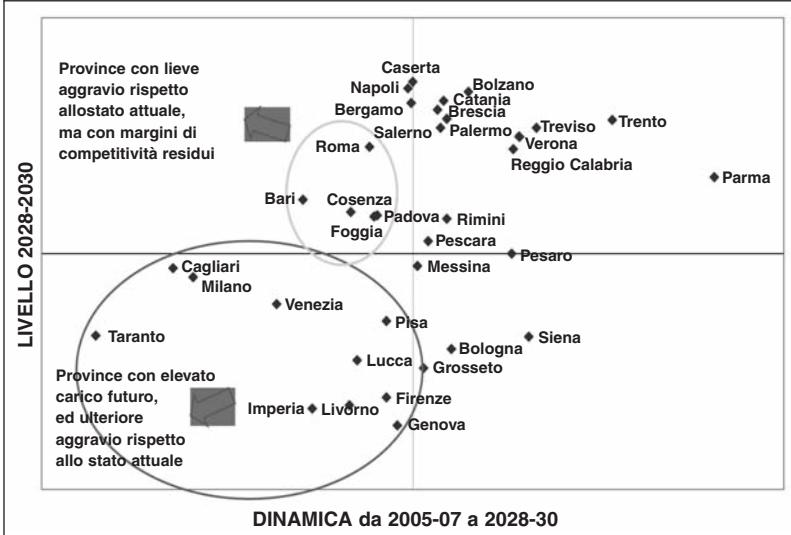
È importante incrociare i risultati dell'indice con le stime della domanda abitativa indotta dalle dinamiche demografiche, che consentono di identificare in quali aree (come ad esempio Firenze e Bologna) non appaiono opportuni interventi di creazione di nuove abitazioni, ma piuttosto progetti di rigenerazione ben strutturati che creino contesti favorevoli per l'integrazione; e in quali aree (invece Verona, Brescia, ...) sono probabilmente necessarie nuove abitazioni, ma non si può intervenire con un'ottica esclusivamente immobiliare proprio per le significative dinamiche attese della popolazione immigrata.

I gruppi di aree territoriali sopra indicati necessitano quindi di una forte attenzione alla componente sociale degli interventi abitativi, soprattutto alla luce di un importante impatto della popolazione immigrata. Nel primo caso tuttavia le politiche di integrazione connesse ad interventi di housing dovranno collocarsi perlopiù nell'ambito di progetti di rigenerazione di aree storiche dell'insediamento urbano. Nel secondo gruppo invece la priorità appare quella di costruire nuove aree residenziali con una forte progettualità sociale e con adeguati supporti di integrazione.

Nella fig. 5.10 le province con i posizionamenti competitivi attesi peggiori rispetto all'indicatore su anzianità e carico sociale - dunque con i maggiori carichi attesi economici e relazionali relativi all'invecchiamento della popolazione - si posizionano nel quadrante in basso a sinistra. Nel quadrante in alto a sinistra invece vi sono le province con buoni posizionamenti competitivi futuri, ma che segnano comunque una diminuzione attesa rispetto ai valori attuali.

Anche in questo caso si tratta di valutare per le province che presentano segnali di tensione abitativa sistematica ed elevati rischi futuri di peggioramento del carico economico-sociale della popolazione anziana, l'opportunità di sviluppare interventi strutturati anche per rispondere alla domanda abitativa di persone anziane.

**Fig. 5.10 - Grafico a dispersione rischio anzianità e carico sociale: 35 province con segnalazione di potenziale criticità abitativa**



## Prime Conclusioni relative all'approfondimento sul Social Housing

### *Conclusioni focus settoriale: housing sociale*

- *I supporti di analisi forniti dal Rapporto applicati al settore dell'housing sociale consentono lo sviluppo di strategie d'intervento sul sistema abitativo, fornendo supporti informativi sui seguenti temi:*
  - *Identificazione del livello attuale del disagio abitativo del sistema territoriale attuale e in termini di dinamiche passate.*
  - *Identificazione di potenziali rischi di aggravio o di fattori di mitigazione del grado di disagio abitativo nel breve, nel medio e nel lungo periodo.*
  - *Prima caratterizzazione del disagio in termini sistematici, mediante la valutazione delle previsioni demografiche sui fenomeni che più direttamente riguardano fasce d'utenza tipiche dell'housing sociale.*
  - *Primi indirizzi operativi desumibili dalla valutazione delle informazioni e delle analisi ottenute (rilevanza strategica della componente sociale, focalizzazione sulle nuove case o sulla rigenerazione del patrimonio esistente, etc).*
- *Le grandi aree urbane segnalano per lo più un disagio di accesso abitativo e evidenziano l'esigenza di interventi di costruzione di nuove abitazioni volti però al sostegno dell'accessibilità abitativa.*
- *Diverse aree urbane per lo più di media dimensione hanno problemi di accessibilità abitativa e una minore domanda di nuove abitazioni, richiedono quindi probabilmente interventi di rigenerazione strutturati anche in funzione della caratterizzazione del disagio abitativo nel territorio.*
- *In alcuni centri medio-piccoli non sembra essere prioritaria l'attivazione di progetti che riducano la tensione abitativa, ma piuttosto di interventi abitativi di rigenerazione volti alla riduzione del rischio di spopolamento di alcune aree della città (centri storici, etc).*

**Box 6*****Indice di accessibilità abitativa e popolazione delle aree urbane***

Nella fig. A si presenta la relazione tra l'indice di housing affordability delle province italiane utilizzato nel Rapporto e la numerosità di popolazione. Il grafico evidenzia l'esistenza di una relazione parziale tra le due variabili: laddove aumenta la popolazione, e di conseguenza anche la dimensione delle aree urbane presenti nel territorio, si registra una tendenza alla riduzione della sostenibilità abitativa del sistema abitativo. La relazione tuttavia non appare lineare ma logaritmica.

**Fig. A - Indice di housing affordability e dimensione demografica**